Canada

Telecommunications Policy Review Panel Executive Summary 2006

Canada

Telecommunications Policy Review Panel Executive Summary and List of Recommendations 2006

This publication is available upon request in accessible formats. Contact:

Multimedia and Editorial Services Section
Communications and Marketing Branch
Industry Canada
Room 264D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 948-1554
Fax: (613) 947-7155
Email: **multimedia.production@ic.gc.ca**

For additional copies of this publication, please contact:

Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa ON K1A 0S5

Tel. (toll-free): 1 800 635-7943 (Canada and U.S.)
Tel. (local): (613) 941-5995
TTY: 1 800 465-7735
Fax (toll-free): 1 800 565-7757 (Canada and U.S.)
Fax (local): (613) 954-5779
Email: **publications@pwgsc.gc.ca**

This publication is also available electronically on the World Wide Web at the following address:
www.telecomreview.ca

Permission to Reproduce
Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from Industry Canada, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that Industry Canada is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, Industry Canada.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please email: **copyright.droitdauteur@pwgsc.gc.ca**

Opinions and statements in this publication attributed to named authors do not necessarily reflect the policy of Industry Canada or the Government of Canada.

Cat. No. Iu4-77/2005-1
ISBN 0-662-69461-9
IC 54428

Cover: 10%
Inside pages: 30%

106-05392/

March 2006

The Honourable Maxime Bernier, P.C., M.P.
Minister of Industry
5th Floor, West Tower
235 Queen Street
Ottawa, Ontario K1A 0H5

Dear Minister,

In April 2005, our Panel was appointed to review Canada's telecommunications policy framework and recommend on how to modernize it to ensure that Canada has a strong, internationally competitive telecommunications industry that delivers world-class services for the economic and social benefit of all Canadians. In particular, the Panel was asked to recommend on:

1. how to implement an efficient, fair, functional and forward-looking regulatory framework that serves Canadian consumers and businesses, and that can adapt to a changing technological landscape
2. mechanisms to ensure that all Canadians continue to have an appropriate level of access to modern telecommunications services
3. measures to promote the development, adoption and expanded use of advanced telecommunications services across the economy.

The Panel drew on many sources of information and advice in conducting our review. We received almost 200 written submissions totalling many thousands of pages in response to our June 2005 Consultation Paper. These submissions provided valuable information, insights and proposals. We also benefited from presentations and discussions that took place at two policy fora in Whitehorse and Gatineau. Throughout the review, we consulted extensively with Canadian stakeholders and experts to seek their views, test ideas and explore options for our recommendations.

We were very encouraged by the high level of interest shown in the review by the telecommunications industry, consumer groups, community associations, research centres, other stakeholders and ordinary Canadians. Their contributions were very valuable, as were the contributions we received from departments and agencies of the federal government, the provinces and territories, and municipalities. We also found considerable international interest in the review, and we have drawn on the experience and advice of researchers, policy makers and regulators in other countries.

280 Albert Street, 10th floor
Ottawa, Ontario
K1A 0C8

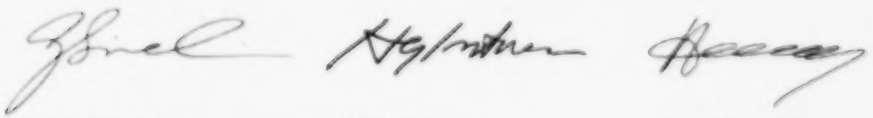
280, rue Albert, 10e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0C8

Canada

Thanks to the support our review received from all of these parties, we believe we have carried out our mandate as fully as possible within the ten months allotted — a relatively short period of time in which to conduct a fundamental review of such a broad set of issues.

Canadians have been leaders in telecommunications. As telecommunications and information and communications technologies generally become increasingly important contributors to productivity growth, economic competitiveness and social well-being, it is vital that we remain leaders. This will only be possible if Canada's telecommunications policy and regulatory framework is continuously reformed — so Canadians can reap the full economic and social benefits provided by the increasingly competitive telecommunications markets — while protecting the interests of consumers and contributing to the achievement of important Canadian social values.

In our report, we recommend means designed to better achieve these goals.



Gerri Sinclair Hank Intven André Tremblay

Acknowledgment

The Panel would like to acknowledge the many contributions made throughout its review process by the people and organizations who took an interest in our work.

First and foremost, we would like to thank those who made written submissions to the Panel. We received approximately 200 written submissions, totalling thousands of pages, many supported by useful studies and external data. Valuable submissions came from companies, industry and other associations, consumer groups and other non-government organizations, universities, academic experts and interested individuals. Others came from departments and agencies of the federal government, provinces, territories and municipalities. Many of the submissions were of very high quality — and all demonstrated that significant time, expertise, energy and resources were devoted to helping the Panel conduct its review. The ideas and analysis presented in the submissions provided solid input that was used in preparing our report and recommendations.

In addition to the written submissions, the Panel received very valuable input at two public policy fora. These events gave us an opportunity to listen to the views of experts from Canada and other countries on the issues set out in our terms of reference. The first forum on broadband access, which took place in Whitehorse, Yukon, on September 9, 2005, provided valuable assistance in understanding the issues faced in delivering broadband access across Canada — particularly "North of 60." The second forum on telecommunications policy, held in Gatineau, Quebec, from October 24 to 26, 2005, assembled some of Canada and the world's leading telecommunications and ICT experts. The high-quality presentations and lively debates at this event provided an excellent opportunity to explore and assess perspectives and international trends on the issues faced by the Panel.

As part of the review process, members of the Panel also met with policy makers, regulators and other telecommunications experts and stakeholders in Washington, D.C., London, U.K., Brussels, Dublin, Geneva, Paris, Tokyo and Seoul to obtain first-hand experience on the issues and concerns in other countries related to their telecommunications policy and regulatory frameworks. In addition, we received valuable information from the International Telecommunication Union, the Organisation for Economic Co-operation and Development, as well as policy makers and telecommunications stakeholders from a number of other countries. The assistance from Australia and New Zealand was particularly helpful. We are grateful to the government, regulatory, non-government and industry representatives who took time to meet with us and share their views on current telecommunications policy issues. In preparing our report and making our recommendations, we have drawn heavily on the experience of other countries, and wish to thank all of these friends of Canada for their generous contribution of time and insights.

The Panel also appreciated receiving information and advice from a wide range of Canadians during the course of its review, at a wide range of informal meetings and discussions during the ten months of our review. We learned from the valuable insights provided by consumers, First Nations organizations and other non-government organizations, government and regulatory officials, industry representatives and their professional advisors, and many other stakeholders in the future of telecommunications — and of Canada. We were repeatedly impressed with the importance that Canadians accord to the future of telecommunications policy and the role of information and communications technology in improving their lives.

The Panel was supported by a dedicated secretariat of government officials and consultants that included experts in telecommunications policy and regulation. The Panel would like to acknowledge the contributions made by all of the members of the secretariat and thank them for their dedication, patience, perseverance and unflagging support throughout the review process. Their work was essential in developing the Panel's report and its Consultation Paper, and in reviewing and assessing the numerous submissions we received, in organizing the Panel's policy forums, and arranging the meetings and briefings that took place throughout the review. We particularly appreciated their support throughout the lengthy working sessions and other discussions, extended conference calls, late-night meetings and multiple revisions to chapters and recommendations that were needed to produce our report.

This report would not have been possible without the hard work, insights and goodwill of a very large number of individuals. We apologize to those who have not been mentioned individually; we have avoided such mentions so as not to diminish the role of many other valuable contributors.

Gerri Sinclair
Hank Intven
André Tremblay

Ottawa

Executive Summary

Contents

Telecommunications Policy Objectives and Regulation 3
Economic Regulation 4
Telecommunications Competition Tribunal 5
Technical Regulation 7
Social Regulation 9
Information and Communications Technology Policy 10
Connectivity: Completing the Job 11
Policy-making and Regulatory Institutions 12
Implementation 13
Afterword 13

The Telecommunications Policy Review Panel believes Canada's telecommunications policy and regulatory framework has generally served Canadians well. It has resulted in industry performance and service levels that rank among the best in the world. However, telecommunications technologies and markets today are in the midst of a profound transformation, and the Panel believes the policy and regulatory framework should change to reflect the new environment.

Telecommunications markets are being revolutionized by the rapid adoption of Internet Protocol (IP)-based networks, broadband and wireless technologies and by the convergence of previously distinct information and communications technologies (ICTs). Over the past two decades, most Canadian telecommunications markets have completed the transformation from monopoly to competition. At the same time, there has been an increasing recognition that ICTs have become essential "general purpose technologies" that contribute to many aspects of Canada's economic prosperity and social well-being.

The innovative ICT products and services coming onto the market can provide significant benefits to Canadian consumers and businesses. However, they are challenging the relevance of some elements of Canada's telecommunications policy and regulatory framework, and they pose new risks to the international competitiveness of the Canadian economy.

The Panel concludes that it is time for significant changes to Canada's current policy and regulatory approaches, some of which date back to the early part of the last century. The Panel's report proposes changes to permit the Canadian telecommunications industry to respond more rapidly to new technology and market developments. These proposals seek to accelerate the pace of deregulation of competitive telecommunications markets and will rely more on market forces to achieve Canada's economic goals. At the same time, the proposals will strengthen and better target regulatory approaches to achieve important social objectives and protect consumers' interests in the more competitive environment.

Telecommunications Policy Objectives and Regulation

The Panel believes the telecommunications policy objectives set out in the *Telecommunications Act* should be clarified and applied consistently by all agencies of the Government of Canada. Outdated and inconsistent objectives currently set out in the Act should be eliminated. The new objectives should focus on three broad goals:

- promoting affordable access to advanced telecommunications services in all regions of Canada, including urban, rural and remote areas
- enhancing the efficiency of Canadian telecommunications markets and the productivity of the Canadian economy

- enhancing the social well-being of Canadians and the inclusiveness of Canadian society by meeting the needs of the disabled, enhancing public safety and security, protecting personal privacy and limiting public nuisance through telecommunications networks.

In addition to clarifying the policy objectives, the *Telecommunications Act* should establish the following new guidelines for government and regulatory action:

- Market forces should be relied upon to the maximum extent feasible as the means of achieving Canada's telecommunications policy objectives.
- Regulatory and other government measures should be adopted only where market forces are unlikely to achieve a telecommunications policy objective within a reasonable time frame, and only where the costs of regulation do not outweigh the benefits.
- Regulatory and other government measures should be efficient and proportionate to their purpose and should only minimally interfere with the operation of market forces to meet the objectives.

All major government policies and regulatory measures should include a statement describing how they comply with these objectives and new guidelines.

Economic Regulation

Over the past 20 years, Canada's telecommunications markets have become increasingly competitive. In the large majority of today's telecommunications markets, competitive forces can be relied on to ensure that Canadians receive a wide range of services at prices and on conditions that are among the best in the world. Therefore, it is time to reverse the current presumption in the *Telecommunications Act* that all services should be regulated unless the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) issues a forbearance order. This should be replaced with a legislative presumption that services will not be regulated except in specified circumstances designed to protect end-users or maintain competitive markets.

The report recommends comprehensive changes to the regulatory framework to accelerate the job of deregulating telecommunications markets, while retaining essential protections for end-users and for the maintenance of competitive markets. These changes include:

- removing the statutory requirement that all telecommunications services of telecommunications common carriers must be regulated unless the CRTC has forborne from regulation, and clearly limiting economic regulation to markets where a service provider has "significant market power"
- applying economic regulation symmetrically to all service providers, based on whether they have significant market power, regardless of the technology they use
- moving away from before-the-fact (*ex ante*) regulatory prescriptions to approaches that place greater reliance on after-the-fact (*ex post*) regulatory intervention, based on verified complaints of significant market problems

- phasing out economic regulation of all basic retail transmission services over a 12–18-month period, except in markets where there has been a specific ruling that significant market power continues to exist
- phasing out a range of current regulatory restrictions that affect the introduction and pricing of retail services, including pricing restrictions on discretionary retail services as well as restrictions on price differentiation and targeted competitive pricing
- when services remain subject to CRTC tariff regulation, replacing the current requirements for prior regulatory approval of tariffs with a provision that tariffs will automatically come into effect seven days after filing unless the CRTC suspends or disallows the tariff
- phasing out the current requirement that telecommunications service providers must make their "non-essential" facilities and services available to competitors on an "unbundled basis" at regulated rates, and replacing it with a system that creates better incentives to invest in the construction of new competitive telecommunications networks, with future wholesale arrangements for "non-essential" facilities and services based on negotiations between service providers rather than on regulatory prescription
- continuing the requirement that telecommunications service providers must make "essential" facilities and services available to competitors
- extending the regulatory rights of competitive local exchange carriers (CLECs) to include all local telecommunications resellers who agree to accept the related service obligations.

The report makes a number of other recommendations to reduce or eliminate the current level of CRTC economic regulation. However, such regulation would continue in markets where there is significant market power, such as in rural and remote Canadian markets. The report also recommends a new approach to control anti-competitive conduct in telecommunications markets on the basis of complaints made on an *ex post* basis, rather than by prescribing detailed *ex ante* restrictions governing the provision of services.

Telecommunications Competition Tribunal

After reviewing the strengths and weaknesses of the Canadian regulatory framework and comparing it with the frameworks of other member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Panel has decided to recommend a new approach to dealing with competition issues in telecommunications markets. The Panel notes that the regulatory frameworks of most other OECD countries differ from Canada's in a number of respects:

- There is greater reliance on the application of specific rules developed in modern competition law. By contrast, the competition-related powers of the Canadian *Telecommunications Act* grant the regulator a broad discretion to define and prevent whatever it considers to be "unjust discrimination" or "undue preference" in relation to the provision of services or charging of rates by carriers.

- Competition law is applied to the telecommunications sector by means of legislation and regulatory authorities that are specifically designed for telecommunications, rather than by relying on general-purpose competition law and authorities.
- There is better coordination between telecommunications regulators and competition authorities and between the laws and policies they apply than has been the case in Canada.

Based on its analysis of the Canadian and international experience, the Panel recommends establishing a Telecommunications Competition Tribunal (TCT) as a transitional mechanism to expedite the change from the traditional Canadian approach to telecommunications regulation to the more competitive deregulated approach recommended in the report.

The proposed TCT should not be a new government institution, but rather a joint decision-making mechanism involving the CRTC and the Competition Bureau. It should combine the telecommunications sector expertise of the CRTC with the competition policy expertise of the Competition Bureau. It should facilitate the application of conventional competition policy to the specific circumstances of telecommunications service markets. The TCT should operate as a telecommunications sector-specific competition authority, assuming responsibility to apply industry-specific competition law based on the civil provisions of the *Competition Act*. It should also become the single authority responsible for telecommunications merger reviews. The Competition Bureau should retain responsibility for the application of criminal and misleading advertising provisions of the *Competition Act*.

The mandate of the TCT should include:

- conducting market analysis to determine when specific telecommunications markets should be deregulated on the grounds that no service providers continue to hold significant market power
- ruling on complaints that basic retail services are subject to significant market power and should therefore be subject to CRTC economic regulation
- dealing with complaints that anti-competitive practices have resulted or are likely to result in a significant lessening or prevention of competition, based on the application of the principles of competition law as adapted to the circumstances of telecommunications markets
- dealing with certain other issues related to the application of competition policy to telecommunications markets, including the definition of "essential facilities" that must be made available by service providers to competitors.

Unlike the Competition Bureau, the TCT should have timely decision-making powers and remedies as well as specific telecommunications market experience. Unlike the CRTC, it should not generally establish restrictions on telecommunications market behaviour on an *ex ante* basis. Its mandate should be to apply *ex post* remedies to punish or control anti-competitive conduct in cases where it determines, based on the evidence, that such conduct has resulted or is likely to result in a significant lessening or prevention of competition.

The proposed TCT should have:

- three members, including senior members of the CRTC and the Competition Bureau and a chair appointed by the federal Cabinet
- a small administrative staff, headed by an executive director
- professional staff to be assigned by the CRTC and the Commissioner of Competition, depending on the skills and experience required for its caseload
- power to retain expert advisors on a temporary basis, where the requisite expertise is not available from the CRTC or the Competition Bureau.

In order to prevent duplication of resources, the TCT should rely on the legal powers and administrative regime of the CRTC. Reliance on the staff and other resources of the CRTC and the Competition Bureau should significantly reduce its costs of operation, relative to the costs of establishing a new regulatory institution.

The proposed TCT should be a transitional mechanism. The *Telecommunications Act* should include a sunset provision terminating the TCT's functions at the end of five years, unless there continues to be significant market power in a substantial number of telecommunications markets at that time. The Panel proposes a general review of telecommunications policy after five years. At that time, it should be possible to further reduce the regulation of telecommunications markets.

Technical Regulation

Technical regulation should ensure safe and efficient use of telecommunications facilities and promote rapid deployment of advanced telecommunications and ICT networks throughout Canada. In this regard, the CRTC's regulatory powers should be clarified to ensure that it can deal effectively and efficiently to resolve certain types of access disputes that can delay expansion of telecommunications infrastructure across Canada. These powers should include clear legal authority to:

- resolve disputes over rates or conditions of access to poles, towers and other support structures of electrical distribution companies, after consultation with any provincial or territorial regulator that has dealt with such matters in the relevant jurisdiction
- require sharing of towers for radio transmission equipment and prohibit exclusive rooftop arrangements by wireless service providers, both for environmental reasons and efficient service deployment
- resolve disputes over access to in-building wiring, ducts, risers, equipment rooms and other necessary facilities in multi-tenant buildings as well as other spaces necessary to locate wireline or wireless networks to serve the public
- resolve disputes over access to public property such as rights-of-way.

Regulation of the radio spectrum will be an increasingly important determinant of the rate of expansion of advanced ICTs throughout Canada. Recognizing the increasing dynamism and innovation in wireless telecommunications markets, Canada's trading partners are moving away from the old prescriptive models of spectrum assignment. Instead, they are increasingly relying on market-based approaches to regulate the radio spectrum. In addition, the convergence of telecommunications services has caused most other OECD countries to combine spectrum regulation with other telecom regulatory functions in a single independent regulatory authority.

The Panel believes the increased convergence of wireless and wireline telecommunications and broadcasting technologies calls for a more consistent and unified regulatory approach. Such an approach could be facilitated by moving the current spectrum regulatory and licensing functions of the Minister of Industry to the CRTC. This move would be consistent with international practice. A recent OECD report recommends that Canada should adopt the same approach. This would increase the transparency of spectrum regulation and provide the CRTC with a better overview and insights into the wireless developments. It would also harmonize the policies and enhance the considerable regulatory expertise located in two regulatory institutions that currently function quite separately.

Prior to the transfer of spectrum regulation functions to the CRTC, Industry Canada should complete its current review of Canadian spectrum policy to:

- provide a clear policy mandate for the CRTC in exercising its new authority to regulate Canada's radio spectrum
- ensure consistency of the new policy with international best practices
- ensure Canada's ability to take leadership in the deployment of advanced wireless telecommunications services.

In developing the new spectrum policy, Industry Canada should take into account work completed as part of its ongoing spectrum policy framework review, and make certain to address the following areas:

- ensuring that adequate spectrum is available to meet demand for deployment of fixed and mobile broadband networks across Canada
- ensuring that licensed and licence-exempt spectrum is available for the Ubiquitous Canadian Access Network/Ubiquité Canada or U-CAN broadband access program recommended in Chapter 8 of this report
- relying as much as possible on market-based approaches to spectrum management
- recovering and "refarming" previously assigned spectrum that is unused or underutilized to accommodate new services
- moving toward establishment of market-based exclusive spectrum rights (i.e. the ability to buy, sell, lease spectrum holdings) and the elimination of barriers to the development of secondary markets in spectrum

- reviewing both current licence fees to correct fee imbalances that may exist among service providers and the application of market-based pricing approaches for non-auctioned licences
- streamlining and standardizing licensing processes
- continuing the use of regulatory approaches to increase the opportunity for Canadians to have an expanded choice of service providers, such as spectrum caps and reservations for new market entrants.

Social Regulation

The Panel recognizes the growing importance of telecommunications services in promoting the social as well as economic welfare of Canadians. It therefore recommends that the policy objectives set out in the *Telecommunications Act* should clearly recognize key social objectives, namely:

- promoting affordable access to advanced telecommunications services in all regions of Canada, including urban, rural and remote areas
- meeting the needs of the disabled, enhancing public safety and security, protecting personal privacy and limiting public nuisance through telecommunications networks.

Implementation of the social objectives of telecommunications policy should recognize the realities of the more competitive telecommunications markets. Where social regulation is used to pursue fairness and other social objectives, it should be competitively neutral and minimize distortions of the competitive process. Social regulation may be funded from within the industry if the cost is small, but should be funded from general government funds if the cost is large. For example, the latter approach should be used for major social programs such as the Panel's proposed U-CAN program for expanding broadband access to all areas of Canada.

To reflect the changing marketplace, the Panel also recommends amending the *Telecommunications Act* to impose an explicit obligation on incumbent telephone companies to continue to provide basic telephone service. The CRTC should be empowered to define such service and approve applications to discontinue service. This obligation should apply in all areas where the companies have network infrastructure available.

To ensure adequate protection for consumers in the new, market-driven environment, the Panel also recommends the establishment of a new form of "ombuds" office, to be called the Telecommunications Consumer Agency (TCA). The TCA should have authority to resolve complaints from individual and small business retail customers of any telecommunications service provider. The report proposes that the TCA should operate as a self-funding, independent, industry-established agency, subject to guidelines set by the CRTC. As is the case in other countries with similar models, telecommunications service providers should all be required to be members in good standing of the TCA.

The Panel considers it important to ensure that Canadian consumers are not denied access to the wide range of new and innovative Internet services. The report notes that there is a growing concern that increasingly deregulated telecommunications service providers could, for strategic

competitive reasons, decide to block or limit access to some Internet applications and content. Therefore the Panel recommends that the *Telecommunications Act* should confirm the right of Canadian consumers to access publicly available Internet applications and content by means of all public telecommunications networks that provide access to the Internet. This provision should:

- authorize the CRTC to administer and enforce these consumer access rights
- take into account any reasonable technical and efficiency constraints on providing such access
- be subject to legal constraints on access, such as those established in criminal, copyright and broadcasting laws.

The Panel believes telecommunications service providers in most cases have little or no incentive to interfere with customer access. However, the principle of open access to the Internet is sufficiently important that it justifies a new regulatory provision to ensure that it is maintained.

Information and Communications Technology Policy

ICTs will play an increasingly important role in the economic and social welfare of Canadians. There is a growing consensus among economists that ICT investment fosters productivity growth. This evidence should not be ignored by the Canadian government, since our national productivity growth is significantly lower than that of the U.S. There is a growing body of evidence that an important contributing factor to Canada's relatively weak productivity performance is our much lower level of ICT investment than that in the U.S.

Investing in ICTs by itself is no guarantee of higher productivity. The economic research suggests that productivity gains come through ICT investment when combined with investment in organizational transformation, including such areas as business process re-engineering, supply chain management, more efficient marketing and distribution practices, and workforce training. The economic evidence indicates that it is "smart adoption" of ICTs that is the essential precondition to increasing the productivity and competitiveness of the Canadian economy.

The Panel therefore recommends that the Prime Minister mandate the Minister of Industry to lead the development and implementation of a national ICT adoption strategy containing components aimed at:

- strengthening ICT adoption by all Canadian businesses, especially by Canada's small and medium-sized enterprises (SMEs)
- strengthening the linkages between ICT sector research and development (R&D) and the adoption of ICTs throughout Canada's economy and society
- enhancing the use of ICTs by governments to improve their efficiency and quality
- promoting ICT adoption skills development on a coordinated national basis
- developing security, confidence and trust in the online environment.

To increase the productivity of Canada's SME sector, the Panel recommends that the government should develop a tax credit to increase the rate of "smart adoption" of ICTs in this sector.

To support the development of these and other components of a national ICT adoption strategy, the report recommends:

- establishing a National ICT Adoption Centre within the federal government to conduct policy research and analysis on ICT adoption issues, to coordinate policies, programs and other measures aimed at promoting ICT adoption among federal government departments and agencies and with the provinces, and to be a lead advocate for the effective use of ICTs, particularly among SMEs
- establishing a blue ribbon National ICT Advisory Council, whose members would provide public and private sector leadership for the smart adoption of ICTs by Canadian governments, business and other organizations, as well as advice on measures to achieve the objectives of the national ICT adoption strategy.

Connectivity: Completing the Job

As part of its national ICT adoption strategy, the Panel recommends that Canada should set a clear goal of remaining a global leader in the deployment of broadband networks in all regions of the country, including urban, rural and remote areas. The Canadian government should establish an objective of achieving ubiquitous broadband coverage no later than 2010. Ubiquitous coverage should be defined as the same level of coverage that Canada has traditionally achieved for wireline telephone service; that is, broadband network access should be available to over 98 percent of Canadian households.

Canadian policy and regulation should recognize that vigorous competition in our telecommunications markets will continue to be the main driving force in maintaining Canada's global leadership in providing broadband access. However, the goal of achieving ubiquitous broadband coverage by 2010 will not be achieved without some government action, particularly in high-cost rural and remote areas.

Therefore, a specific, targeted, new government-funded infrastructure program should be developed to complete the job of expanding broadband coverage in areas that are uneconomic for commercial service providers. The purpose of this program should be to fill in the gaps of broadband coverage, where the market is not likely to provide coverage in the near future. A new "Ubiquitous Canadian Access Network" (U-CAN) program should be the successor to the current Broadband for Rural and Northern Development (BRAND) pilot program and the National Satellite Initiative (NSI).

The U-CAN program, to be developed in consultation with provincial and territorial governments, community organizations and service providers, should provide limited subsidies to selected service providers to complete the job of providing broadband coverage in unserved areas.

The Panel recommends that, unlike BRAND, the proposed U-CAN program should run a series of least-cost subsidy auctions to select financially and technically qualified service providers able to complete the jobs of providing backhaul network capacity and local access networks to uneconomic areas. The auctions should be competitively neutral, and bidders should be invited to propose the most efficient and effective technologies available to meet regional requirements. The report sets out detailed recommendations for the operation of the U-CAN program.

Policy-making and Regulatory Institutions

A number of changes should be made to the structure and process of Canada's federal policy-making and regulatory institutions to bring them into line with better practices of other OECD countries and to facilitate implementation of the proposed new policy and regulatory framework. These changes include:

- drawing a clearer line between policy making and regulation, and improving the effectiveness of the institutions performing those functions
- enhancing Industry Canada's policy-making capabilities to provide more timely and in-depth advice to the Minister of Industry on legislation, policy directions and reviews of telecommunications and ICT policy, which should be conducted every five years, and establishing a policy research program to provide better Canadian research and data in support of informed policy making in the telecommunications and ICT sectors
- streamlining and increasing the professional capacity of the CRTC by:
  - reducing the number of commissioners from 13 to five members (at least in the telecommunications area)
  - compiling short lists of qualified candidates for CRTC positions, recruited through open national competitions based on professional experience and qualifications
  - increasing compensation for commissioners and selected expert telecommunications staff to market-based levels
- giving the CRTC clear authority and sufficient budget to retain expert consultants at market rates, where they are required to provide specialized expertise or to avoid regulatory delays due to heavy workload requirements
- transferring to the CRTC Industry Canada's remaining regulatory and licensing functions involving international submarine cables, satellite orbital slots and telecommunications equipment.

Other procedural reforms recommended in this report deal with:

- expediting the CRTC's decision-making process
- empowering the CRTC and the TCT to impose administrative monetary penalties to enforce telecommunications laws
- putting greater reliance on alternative dispute resolution by the CRTC

- making greater use of public notices and consultations on proposed policies and regulatory actions by Industry Canada and the CRTC
- removing licensing requirements for service providers that do not have significant market power and replacing them with simple registration requirements
- updating the CRTC's Telecommunications Rules of Procedure, and bringing them into line with the proposed new regulatory framework
- reviewing and rationalizing the structure of licence and regulatory fees charged by the CRTC and Industry Canada.

Implementation

The Panel suggests that the government should implement its recommendations in two phases:

- In the first phase, the government should issue policy statements endorsing the development of a national ICT adoption strategy as well as the implementation of a new regulatory framework, and take steps to reform the policy-making and regulatory institutions. In addition, it would use its powers under the *Telecommunications Act* to issue a policy direction to the CRTC to interpret the policy objectives of the Act in a manner that is broadly consistent with major reforms recommended in the Panel's report.
- During the second phase, recommendations requiring changes to existing legislation should be implemented.

Afterword

In an Afterword to this report, the Panel deals with an issue that was not part of its mandate but is inextricably related to it — the future evolution of Canadian broadcasting policy.

The Panel believes the same technological and market forces that drive the need for changes in telecommunications policy also generally apply to Canadian broadcasting policy. Prime among these are the widespread deployment of IP-based services on telecommunications, cable and wireless networks, and the resulting convergence of broadcast distribution markets with telecommunications markets. These trends call into question the sustainability of some of the current approaches to broadcasting policy and regulation and their impact on the future evolution of the telecommunications industry.

The Panel believes it is important to develop effective policies to promote the presence of Canadian content in the converging broadcasting and Internet spaces. Those policies should be designed to advance the development of advanced broadband networks by the cable industry as well as the traditional wireline and wireless telephone industries. The policies should recognize that all these industries are developing increasingly powerful and integrated broadband networks. These networks will all be able to deliver a wide range of content and applications, irrespective of their current classification as "broadcasting" content. Consumer demand will increasingly replace government regulation as the prime driver in the evolution of these advanced networks and of the content they provide. Canada's future broadcasting policies

should recognize these technological and market trends. Canada should develop sustainable policy and regulatory approaches to ensure that its cultural and content production communities can take advantage of technological and market trends and not be undermined by them.

To this end, the Panel proposes a comprehensive review of Canada's broadcasting policy and regulatory framework. It proposes that this review should be conducted by an independent group of experts. One important goal of the review should be to develop a more consistent and competitively neutral regulatory approach to the rapidly converging broadcasting and telecommunications industries. The Afterword lists issues that the Panel feels should be addressed as part of this review.

The Afterword also deals with Canada's telecommunications foreign investment rules. The Panel concludes that liberalization of the restrictions on foreign investment in Canadian telecommunications common carriers would increase the competitiveness of the telecommunications industry, improve the productivity of Canadian telecommunications markets, and be generally more consistent with Canada's open trade and investment policies.

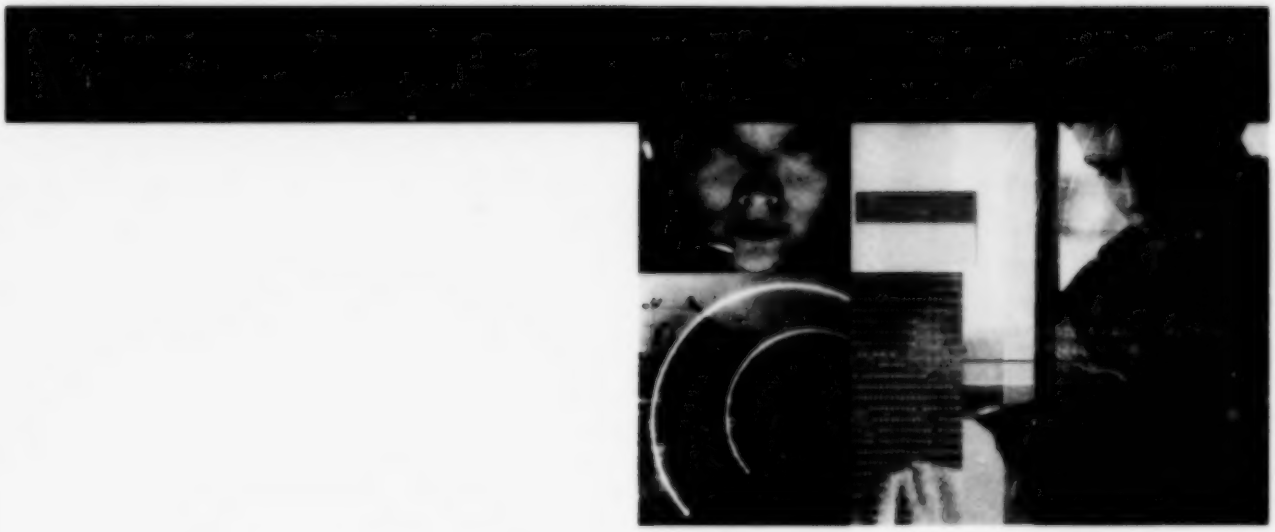
The Afterword notes that the investment restrictions have been maintained in large part due to concerns about the impacts on Canadian broadcasting policies. In particular, there have been concerns about the impacts on Canadian broadcasting policy of increased foreign investment in Canadian cable and satellite broadcast distribution undertakings (BDUs). The Panel notes other areas of significant concern about such liberalization, including impacts on Canadian head offices, employment of high-tech personnel in Canada and national security.

The Panel suggests that the proposed broadcasting policy review should resolve issues related to the separation of Canadian broadcasting "content" policy from policies for the "carriage" of telecommunications. Such a separation has been effected in telecommunications policies in the European Union and elsewhere. If implemented in Canada, such a separation would permit creation of symmetrical foreign investment rules for traditional telecommunications carriers as well as the BDUs that now operate in the same telecommunications markets.

Pending completion of this review, the Panel proposes a phased liberalization of restrictions on foreign investment in telecommunications service providers that are not subject to the *Broadcasting Act*.

The first phase should replace the currently inflexible restrictions on foreign investment with a "public interest" test to review new foreign investments in specific telecommunications markets. Such investments should require approval by the federal Cabinet under a new provision established in the *Telecommunications Act* to protect Canada's important strategic and security interests. In the first phase, it is proposed that investments in market entrants and telecommunications common carriers holding less than a 10-percent share of any relevant telecommunications market should be presumed to be in the public interest, unless there is evidence to the contrary. The second phase, involving further liberalization, should follow completion of the proposed broadcasting policy review.

List of Recommendations



Contents

Chapter 2, Policy Objectives and Regulation 17
Chapter 3, Economic Regulation. 18
Chapter 4, Telecommunications Competition Tribunal 22
Chapter 5, Technical Regulation 25
Chapter 6, Social Regulation 27
Chapter 7, Information and Communications Technology Policy 28
Chapter 8, Connectivity: Completing the Job 29
Chapter 9, Policy-making and Regulatory Institutions 32

Chapter 2 Policy Objectives and Regulation

Recommendation 2-1 The Canadian telecommunications policy objectives as currently set out in the *Telecommunications Act* should be clarified to:

(a) set out the objectives of Canadian telecommunications policy, and

(b) provide guidelines for regulatory and government action to achieve these objectives.

Recommendation 2-2 Section 7 of the *Telecommunications Act* should be removed and replaced with the following:

"Canadian Telecommunications Policy and Government and Regulatory Guidelines"

"7. It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in enabling the economic and social welfare of Canada and that Canadian telecommunications policy is based on the following objectives:

(a) to promote affordable access to advanced telecommunications services in all regions of Canada, including urban, rural and remote areas;

(b) to enhance the efficiency of Canadian telecommunications markets and the productivity of the Canadian economy; and

(c) to enhance the social well-being of Canadians and the inclusiveness of Canadian society by:
(i) facilitating access to telecommunications by persons with disabilities;
(ii) maintaining public safety and security;
(iii) contributing to the protection of personal privacy; and
(iv) limiting public nuisance through telecommunications."

Recommendation 2-3 The *Telecommunications Act* should be amended by adding the following immediately after proposed section 7:

"7.1 The following guidelines shall be applied in implementing the telecommunications policy objectives:

(a) market forces shall be relied upon to the maximum extent feasible as the means of achieving the telecommunications policy objectives;

(b) regulatory and other government measures shall be applied only where
(i) market forces are unlikely to achieve a telecommunications policy objective within a reasonable time frame, and
(ii) the costs of such measures do not outweigh the benefits; and

(c) regulatory and other government measures shall be efficient and proportionate to their purpose and shall interfere with the operation of competitive market forces to the minimum extent necessary to meet the objectives."

Recommendation 2-4	The *Telecommunications Act* should be amended by adding the following immediately after proposed section 7.1: "7.2 All policy documents, decisions, orders or other means of introducing or amending significant government or regulatory measures shall: (a) specify the telecommunications policy objective that is advanced by the policy or measure; (b) demonstrate compliance with the statutory guidelines for achievement of Canada's telecommunications policy objectives."
Recommendation 2-5	Amendments should be made to the *Radiocommunication Act*, the *Department of Industry Act* and other relevant federal legislation to ensure that all government departments and agencies that implement telecommunications policies, programs or regulatory measures act in a manner that promotes the achievement of Canadian telecommunications policy objectives and complies with the implementation guidelines as set out in the *Telecommunications Act*.
Recommendation 2-6	The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission should be empowered to directly regulate all telecommunications service providers to the extent necessary to implement the Canadian telecommunications policy objectives.

Chapter 3 Economic Regulation

Recommendation 3-1	The regulatory framework for Canada's telecommunications sector should rely on competition and market forces rather than on economic regulation, to the maximum extent feasible.
Recommendation 3-2	There should be a clear separation between economic and social regulation, with clear identification of the objectives of the regulation and the measures designed to achieve them efficiently, rather than using economic regulation to pursue social objectives.
Recommendation 3-3	The *Telecommunications Act* should be amended by removing the current legislative presumption that telecommunications services must be regulated unless the CRTC makes a decision to forbear, and replacing it with a presumption of deregulation whereby (a) economic regulation shall apply only if there is a finding that a service provider has significant market power, and (b) retail telecommunications services shall be offered without the need for tariff filings or similar *ex ante* measures in markets where there is no significant market power.

Recommendation 3-4	The approach to forbearance established in section 34 of the *Telecommunications Act* should be replaced. New provisions should state that, upon application by any party, telecommunications markets subject to economic regulation should be reviewed. Where the review concludes that there is no longer any significant market power in a market, restrictions on price increases should be discontinued.
Recommendation 3-5	There should be a transition period of 12 to 18 months, during which time services that are currently subject to economic regulation shall continue to be subject to such regulation until there has been an opportunity to examine whether there is significant market power in markets for these services.
Recommendation 3-6	Economic regulation of retail basic transmission services should be retained or instituted only if there is a finding that a service provider has significant market power in the market for such services.
Recommendation 3-7	Discretionary services should not be regulated to prevent price increases, but subject only to constraints on anti-competitive conduct.
Recommendation 3-8	(a) Currently forborne retail services should continue to be unregulated. Any current conditions on forbearance should be reviewed and maintained only if significant market power is found. (b) New basic transmission services should be subject to a presumption of no economic regulation. (c) It should be open to any party to request a review of the existence of significant market power in any telecommunications market. If the review finds that a service provider has significant market power in the market, the next step should be to examine whether competition law, as adapted to telecommunications services, is sufficient to protect the interests of customers and prevent anti-competitive conduct. If it is not, then the service should be subject to economic regulation. If the review finds no significant market power, the service should be deregulated.
Recommendation 3-9	Provision should be made for reclassifying a retail service from a discretionary to a basic transmission service, and vice versa. The usual tests should be applied when a service is reclassified from discretionary to basic transmission in order to determine whether it shall be subject to economic regulation.
Recommendation 3-10	All forms of economic regulation should be applied symmetrically to all telecommunications service providers having significant market power in any telecommunications market.
Recommendation 3-11	A price cap framework should be used when economic regulation of retail services is necessary, and enforced on an *ex post* basis by means of an annual filing or in response to a complaint by a customer or a competitor.

Recommendation 3-12	There should be no prohibition on price differentiation and targeted pricing unless they are part of a practice that is determined to be anti-competitive conduct.
Recommendation 3-13	The current standards for price regulation as set out in section 27 of the *Telecommunications Act* are too general and allow for too much discretion. They should be replaced by more specific measures targeted at consumer protection and control of anti-competitive conduct.
Recommendation 3-14	Control of anti-competitive conduct in telecommunications service markets should be guided by competition law principles, suitably modified to take into account the specific features of the telecommunications service industry.
Recommendation 3-15	A working group should be established and comprised of members drawn from both the CRTC and the Competition Bureau as well as independent experts. The working group should draw upon competition law principles and knowledge of the telecommunications industry, as soon as reasonably feasible, to develop specific guidelines for the application of competition policy to the industry, including (a) specification of the types of practices that could constitute abuse of dominance, and (b) guidelines for market definition and analysis of significant market power.
Recommendation 3-16	Telecommunications service providers should continue to file tariffs for services that are subject to economic regulation. These tariffs should be open to public inspection.
Recommendation 3-17	Tariffs for regulated services should be subject to a negative disallowance process, in that they would automatically come into effect seven days after they are filed, unless they are suspended or disallowed by the CRTC, in which case the CRTC should provide (a) the reasons for a suspension or a disallowance, and (b) an indication of when a final decision on a suspension will be made.
Recommendation 3-18	A telecommunications service provider should be allowed to discontinue a regulated service only if authorized by the CRTC. A telecommunications service provider of a deregulated service should be able to discontinue service without authorization, provided that reasonable notice is given to customers.
Recommendation 3-19	The regulatory framework should continue to require owners of essential wholesale facilities to make them available to competitors at regulated wholesale rates. Regulatory requirements to provide non-essential wholesale services or facilities should be phased out in order to provide increased incentives for innovation, investment and more widespread construction of competing network facilities.

Recommendation 3-20 The *Telecommunications Act* should be amended

(a) to provide for the creation of a category of essential facilities, including ancillary services, that should be subject to a regime of mandated supply at regulated rates, and

(b) to establish a process whereby this category of services can be kept up-to-date.

Recommendation 3-21 A working group of CRTC and Competition Bureau members should be established as soon as possible to develop recommendations to the CRTC on the definition of essential facilities and its application to today's telecommunications networks.

Recommendation 3-22 A regular review of the essential facilities category should be conducted at least every three to five years.

Recommendation 3-23 Existing mandatory wholesale arrangements, including mandatory resale of retail services, should remain in place during a transition period. The transition period should be three to five years for most non-essential services or facilities, with consideration given to a longer period for certain non-essential, co-location services because of their typically high, one-time costs. The transition arrangements should be developed by the working group of the CRTC and Competition Bureau.

Recommendation 3-24 Following the transition period for phasing out mandatory wholesale arrangements, only essential facilities and interconnection services should remain subject to mandatory access requirements and regulated pricing.

Recommendation 3-25 (a) Tariff regulation should not apply to new, non-essential wholesale services, and should be removed from existing non-essential wholesale service arrangements, including the resale of regulated retail services, following a three-to-five-year transition period.

(b) The *Telecommunications Act* should be amended to require the filing of tariffs for wholesale services only for essential facilities and ancillary services and for interconnections services. Tariffs should be filed for existing non-essential facilities during the transition period to phase them out.

(c) The Governor-in-Council should issue a policy direction to the CRTC stating that regulating the availability and pricing of new, non-essential facilities and ancillary services is inconsistent with policy objectives set out in section 7 of the *Telecommunications Act*, particularly paragraphs (f) and (g).*

* These objectives of s. 7 state:

(f) to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective;

(g) to stimulate research and development in Canada in the field of telecommunications and to encourage innovation in the provision of telecommunications services;

Recommendation 3-26	Section 29 of *the Telecommunications Act* should be amended to give the CRTC clear authority to mandate interconnection arrangements and interoperability between all public networks when the CRTC is satisfied that (a) there is a significant public interest in requiring the interconnection, and (b) market forces and commercial negotiations are unlikely to result in efficient interconnection and interoperability on reasonable terms and in a timely manner.
Recommendation 3-27	Primary responsibility for regulating interconnection, including resolution of interconnection disputes, should remain with the CRTC.
Recommendation 3-28	The CRTC should retain power to regulate the prices as well as other terms and conditions of wholesale access or interconnection where (a) these have been mandated, or (b) there is a dispute involving commercial access or interconnection. Providers of mandated wholesale access or interconnection services should be obliged to file relevant tariffs with the CRTC.
Recommendation 3-29	The CRTC should undertake a public review of its incremental costing methodology as soon as possible.
Recommendation 3-30	Resellers in the local telecommunications services market who choose to undertake all the obligations of a competitive local exchange carrier should have all the regulatory rights and obligations applicable to competitive local exchange carriers.

Chapter 4 Telecommunications Competition Tribunal

Recommendation 4-1	A new Telecommunications Competition Tribunal should be established operating as a type of "joint panel" of the CRTC and the Competition Bureau to address competition issues in the telecommunications sector.
Recommendation 4-2	The Telecommunications Competition Tribunal should be a transitional regulatory mechanism. Its mandate should terminate after five years, unless there continues to be significant market power in a substantial number of telecom markets.

Recommendation 4-3	The Telecommunications Competition Tribunal should be comprised of three members as follows: (a) the Vice Chair, Telecommunications of the CRTC or another CRTC commissioner appointed by the CRTC, (b) the Commissioner of Competition or one of the Competition Bureau's senior staff appointed by the Commissioner, and (c) a third member to be appointed by the Governor-in-Council in accordance with the new recruitment and selection process for new CRTC telecommunications commissioners as recommended in Chapter 9.
Recommendation 4-4	The Governor-in-Council's appointee to the Telecommunications Competition Tribunal should act as its chair.
Recommendation 4-5	Each member of the Telecommunications Competition Tribunal should have one vote, and decisions should be made by a majority of votes.
Recommendation 4-6	The Telecommunications Competition Tribunal should be constituted as an independent quasi-judicial regulatory authority empowered to make rulings on matters within its jurisdiction that have the same force and effect as CRTC decisions or orders.
Recommendation 4-7	The Telecommunications Competition Tribunal should have all *Telecommunications Act* powers available to the CRTC and all *Competition Act* powers available to the Competition Tribunal in civil cases.
Recommendation 4-8	The Telecommunications Competition Tribunal should be staffed, to the greatest extent possible, by employees of the CRTC and the Competition Bureau. The CRTC and the Commissioner of Competition should be directed to assign personnel with the appropriate expertise to work under the direction of the Telecommunications Competition Tribunal in support of its mandate, as required by the Telecommunications Competition Tribunal from time to time.
Recommendation 4-9	The Telecommunications Competition Tribunal should also be empowered to retain a small secretariat of managers and support staff to carry out its functions.
Recommendation 4-10	The Telecommunications Competition Tribunal should be granted clear authority and sufficient budget to retain outside expert consultants at market rates when required to provide specialized expertise or to meet heavy workload requirements.
Recommendation 4-11	Personnel assigned by the Commissioner of Competition or the CRTC to support the Telecommunications Competition Tribunal should have access to confidential information filed with it and should be permitted to share such information with other officials at the Competition Bureau or the CRTC to the extent necessary to perform their duties at the Telecommunications Competition Tribunal. Where information is filed in confidence with the Telecommunications Competition Tribunal and the claim for confidentiality is accepted by the Telecommunications Competition Tribunal, protection should be extended to any disclosure of the information to other officials of the Competition Bureau or the CRTC.

Recommendation 4-12	Upon request by the Commissioner of Competition in the course of an investigation under the *Competition Act* involving the telecommunications sector, the CRTC or the Telecommunications Competition Tribunal should be required to provide assistance to the Competition Bureau in the form of personnel (subject to resource constraints) and to provide any information in their possession that may assist in the investigation or market analysis.
Recommendation 4-13	The Telecommunications Fees Regulations should be amended to provide for recovery of the Telecommunications Competition Tribunal's annual operating expenses from the telecommunications industry.
Recommendation 4-14	The Telecommunications Competition Tribunal should have exclusive jurisdiction to determine the following matters: (a) applications for deregulation of services in telecommunications markets on the basis that significant market power does not exist, (b) complaints of anti-competitive conduct in all telecommunications markets, other than the terminal equipment market, (c) determinations on which services should be subject to mandated wholesale access services and establishment of the regulatory regime applicable to such services, (d) applications for re-regulation of services in telecommunications markets where significant market power is alleged to exist, and (e) reviews of mergers involving telecommunications service providers.
Recommendation 4-15	The Telecommunications Competition Tribunal should define telecommunications markets and assess whether significant market power exists in accordance with competition law principles.
Recommendation 4-16	The Telecommunications Competition Tribunal should be granted exclusive jurisdiction over civil allegations of anti-competitive conduct in the telecommunications sector. Mechanisms should be put in place for consultation among the Telecommunications Competition Tribunal, the CRTC and the Commissioner of Competition to determine which institution should exercise jurisdiction in borderline cases.
Recommendation 4-17	Mechanisms should be put in place to enable the CRTC and the Commissioner of Competition to refer telecommunications competition issues to the Telecommunications Competition Tribunal when they arise in the context of broader proceedings that are properly within their respective jurisdictions, and for the Telecommunications Competition Tribunal to refer issues of a technical, rate-setting or social nature to the CRTC for determination or implementation.

Chapter 5 Technical Regulation

Recommendation 5-1	The wording of subsection 43.(5) of the *Telecommunications Act* should be expanded to ensure that the CRTC has a clear power to resolve disputes and order access to support structures constructed on, over, along or under public or private property of all descriptions. These access rights should be defined to include the right to install, maintain, repair and operate transmission facilities as defined in the Act. Subsection 43.(5) should be amended to ensure that it applies to support structures owned by electricity utilities, municipalities and other parties.
Recommendation 5-2	The CRTC should be empowered to resolve disputes over the terms and conditions of access between telecommunications service providers or broadcasting distribution undertakings and third-party owners of support structures, including, but not limited to, support structures owned by electricity utilities, municipalities or other parties. Under this new regime, parties should be required to attempt to reach agreement on access, failing which the CRTC should be empowered to resolve any disputes and order access on terms and conditions, including rates, that are binding on both parties.
Recommendation 5-3	The CRTC, prior to making an order to resolve a dispute involving access to support structures owned by an entity that is provincially regulated, should be required to consult with any provincial regulator that has ruled on the relevant terms and conditions of access.
Recommendation 5-4	The wording of subsections 43.(2) and (3) of the *Telecommunications Act* should be expanded to ensure that the CRTC has the power to resolve disputes and order access to public property of all description. These access rights should be defined to encompass the right to install, maintain, repair and operate all "transmission facilities" as defined in the Act. The CRTC's power to order remedial action in subsection 43.(4) should include access for the purposes of maintaining, repairing or operating transmission facilities, as well as constructing or installing them. Subsection 43.(4) should also be clarified to empower the CRTC to establish and enforce principles of general application that can be used by parties to negotiate broad-based municipal access agreements, which can then be brought to the CRTC for review or dispute resolution if parties are unable to reach agreement.
Recommendation 5-5	The CRTC should be empowered to regulate and promote the sharing of antenna towers used for telecommunications purposes, resolve disputes regarding tower access, and enforce its regulations in an effective and timely manner.
Recommendation 5-6	The CRTC should be empowered to prohibit wireless carriers from entering into exclusive arrangements for locating telecommunications antennas on rooftops and, in those cases where building owners and wireless service providers are unable to agree on terms and conditions of access, should be empowered to resolve the dispute on such terms as it considers appropriate, with its rulings binding on the parties.

Recommendation 5-7	The CRTC should be empowered to establish guidelines for access to multi-unit buildings, including guidelines for the pricing and terms and conditions of access. Telecommunications service providers and building owners should be required to negotiate access arrangements in accordance with such guidelines.
Recommendation 5-8	The CRTC should be empowered to resolve disputes between telecommunications service providers and building owners respecting access to multi-unit buildings, including access to the building itself from the property boundary, as well as in-building wiring, related ducts, risers and equipment rooms, for purposes of providing telecommunications services to tenants and other users in the building. When the CRTC exercises this jurisdiction, its ruling respecting terms and conditions of access should be binding on the parties.
Recommendation 5-9	Industry Canada should develop a new spectrum policy to provide clear direction to the CRTC in exercising its new authority to manage and regulate Canada's radio spectrum. The new policy should take into account the work completed by Industry Canada as part of its ongoing spectrum policy framework review, and should ensure that the following areas are addressed: (a) availability of adequate spectrum to meet demand for deployment of fixed and mobile broadband networks across Canada, (b) availability of licensed and licence-exempt spectrum for the U-CAN program recommended in this report, (c) reliance on market-based approaches to spectrum management as much as possible, (d) establishment of market-based exclusive spectrum rights (i.e. ability to buy, sell and lease spectrum holdings) and elimination of barriers to the development of secondary markets in spectrum, (e) recovery and "refarming" of previously assigned spectrum that is unused or underutilized in order to accommodate new services, (f) review of current licence fees to correct fee imbalances that may exist among service providers, separating where practical cost-recovery fees from those fees charged for the use of a limited public resource, and applying market-based pricing for non-auction licences, (g) streamlining and standardization of licensing processes, and (h) continued use of regulatory mechanisms such as spectrum caps (aggregation limits) where spectrum is scarce in order to provide an opportunity for new entrants to acquire spectrum and for Canadians to have an expanded choice of service providers.

Recommendation 5-10	The authority to regulate Canada's radio spectrum and to license its use should be transferred from Industry Canada to the CRTC.
Recommendation 5-11	Industry Canada and the CRTC should form a joint working group to plan the transition and integration of spectrum regulation, management and related functions to the CRTC, and to develop a mechanism for ongoing coordination between the two organizations on spectrum policy development.
Recommendation 5-12	The regulation of telecommunications equipment and devices should be transferred from Industry Canada to the CRTC. The CRTC should continue to rely primarily on industry organizations to administer equipment certification programs, including authorized certification bodies.
Recommendation 5-13	Programs related to the regulation of telecommunications equipment and devices should be reviewed by Industry Canada prior to the transfer from Industry Canada to the CRTC to eliminate any unnecessary regulation.

Chapter 6 Social Regulation

Recommendation 6-1	The *Telecommunications Act* should be amended to impose a clear obligation on incumbent telephone companies to provide basic telephone service in areas where they have available network infrastructure. Approval by the CRTC should be required for an incumbent telephone company to abandon such basic telephone service.
Recommendation 6-2	A new Telecommunications Consumer Agency should be established with authority to resolve complaints from individual and small business retail customers of any telecommunications service provider.
Recommendation 6-3	The proposed Telecommunications Consumer Agency should be a self-funding, independent, industry-established agency. The agency's structure and functions should be determined by the CRTC.
Recommendation 6-4	All telecommunications service providers should be required to be members in good standing of the proposed Telecommunications Consumer Agency.
Recommendation 6-5	The *Telecommunications Act* should be amended to confirm the right of Canadian consumers to access publicly available Internet applications and content of their choice by means of all public telecommunications networks providing access to the Internet. This amendment should (a) authorize the CRTC to administer and enforce these consumer access rights, (b) take into account any reasonable technical constraints and efficiency considerations related to providing such access, and (c) be subject to legal constraints on such access, such as those established in criminal, copyright and broadcasting laws.

Chapter 7	Information and Communications Technology Policy
Recommendation 7-1	Under the leadership of the Prime Minister, the federal government should develop a national ICT adoption strategy focused on using ICTs to increase the productivity of the Canadian economy, the social well-being of Canadians and the inclusiveness of Canadian society.
Recommendation 7-2	The Prime Minister should mandate the Minister of Industry to develop and implement a national ICT adoption strategy in collaboration with key federal, provincial, territorial and municipal government colleagues as well as high-level representatives from the private, public and not-for-profit sectors, with the following objectives: (a) strengthening ICT adoption by Canadian businesses, particularly small and medium-sized enterprises, (b) strengthening the links between ICT sector research and development and ICT adoption, (c) enhancing ICT adoption by governments, (d) promoting development of ICT adoption skills on a coordinated national basis, (e) improving security, confidence and trust in the online environment, and (f) achieving ubiquitous access to broadband networks and services.
Recommendation 7-3	The Prime Minister should mandate the Minister of Industry to establish a National ICT Adoption Centre within Industry Canada to (a) benchmark Canada's performance in the adoption and effective use of ICTs, (b) conduct policy research and analysis on issues related to ICT adoption in the private and public sectors, in order to inform discussions and support new initiatives related to ICT adoption, (c) coordinate policies, programs and other measures aimed at promoting the smart adoption of ICTs within the federal government with the provinces to avoid overlap and duplication of effort, (d) be a lead advocate for the effective use of ICTs, particularly among small and medium-sized enterprises, and (e) manage the deployment of the U-CAN program (see Recommendation 8-4).
Recommendation 7-4	The Minister of Industry should establish a high-level National ICT Advisory Council comprised of select federal, provincial and territorial ministers as well as leaders from the private sector, universities, research institutions, consumer groups and communities to provide ongoing advice on the development and implementation of the national ICT adoption strategy.

Recommendation 7-5	The federal government should introduce an ICT adoption tax credit targeted at small and medium-sized enterprises and having the following features: (a) it should apply to investments in ICT assets and to complementary expenses related to ICT adoption, (b) it should define ICT assets broadly as including computers, communications equipment, software and computerized manufacturing equipment, (c) complementary expenditures related to the effective adoption of ICTs such as costs related to ICT training, organization change and process re-engineering necessary for ICT adoption should be eligible for the tax credit, (d) in order to increase its effectiveness and reduce the associated tax expenditures, the ICT adoption tax credit should apply only to incremental ICT adoption costs, and (e) the credit should be fully refundable when no tax is payable.

Chapter 8 Connectivity: Completing the Job

Recommendation 8-1	As a key part of its national ICT strategy, the federal government should (a) ensure that Canada remains a global leader in the deployment of broadband networks, and (b) immediately commence a program to ensure that affordable and reliable broadband services are available in all regions of Canada, including urban, rural and remote areas, by 2010 at the latest.
Recommendation 8-2	The federal government should continually monitor technological developments in the telecommunications sector, assess their economic and social implications, and adopt policies to ensure that Canada continues to be a leader in the deployment of advanced telecommunications services.
Recommendation 8-3	Federal government policy should recognize that market forces (a) will continue to expand the availability of broadband access across the country, but (b) will not on their own achieve the policy objective of deploying ubiquitous broadband access by 2010, particularly in rural and remote areas.

Recommendation 8-4	A specific, targeted government subsidy program, the Ubiquitous Canadian Access Network/Ubiquité Canada or U-CAN program, should be established to ensure that broadband access is made available to Canadians in areas where commercial operators are not providing service and are unlikely to do so for economic reasons.
Recommendation 8-5	The U-CAN program should aim to complete the job begun by BRAND of providing ubiquitous broadband throughout all regions in Canada that the market is not likely to serve on its own by 2010.
Recommendation 8-6	The budget allocation for the U-CAN program should be based on the projected costs of providing broadband connectivity to the remaining unserved areas of Canada. The funds should be assigned based on the projected cost of achieving such connectivity in each region.
Recommendation 8-7	The U-CAN program should be flexibly designed and implemented to reflect the needs of stakeholders in regions to be served, including governments, communities and the private sector.
Recommendation 8-8	U-CAN broadband expansion initiatives should be implemented only after coordination with those involved in other broadband expansion programs of the private sector, federal government departments and agencies as well as other levels of government.
Recommendation 8-9	The U-CAN program administrators should develop broadband expansion initiatives in consultation with community members and organizations who can help define community access needs.
Recommendation 8-10	The U-CAN program should not promote the duplication of existing or planned network facilities with networks that are subsidized by municipal, provincial or federal government funds. However, investment and subsidies by public bodies such as municipalities should not be discouraged in areas where the market fails to provide broadband access.
Recommendation 8-11	When subsidies are provided to network operators to expand backhaul networks into previously unserved areas, such operators should be required as a condition of obtaining the subsidy, or by regulation (a) to provide transmission services to other local service providers who wish to serve the areas, and (b) to provide these services at rates that are discounted to reflect the subsidies received.

Recommendation 8-12	Contracts entered into between the U-CAN program and providers of backhaul services should specify the technical, operational and financial requirements that must be met to ensure that the points of presence provided by backhaul operators are open to other service providers on a fair and reasonable basis. These specifications should include such matters as (a) physical access to buildings and other facilities, (b) performance quality standards, (c) high standards of security and scalability, (d) collocation and modification of equipment, and (e) rates for access and interconnection.
Recommendation 8-13	The U-CAN program should provide subsidies to broadband network providers by means of least-cost subsidy auctions.
Recommendation 8-14	Auctions should be run for large service areas at a time, in order to increase efficiencies of service provision. These service areas should be designated in consultation with provincial or territorial governments, after assessing current and planned coverage of existing broadband network operators.
Recommendation 8-15	In most cases, the U-CAN program should hold separate auctions for the backhaul network and local access facilities within each unserved area. Such auctions should generally be held at the same time.
Recommendation 8-16	The U-CAN program should enter into contracts for access and backhaul services with the service provider who (a) demonstrates it has the necessary technical and financial qualifications to successfully deploy and operate the broadband backhaul or access service for the duration of the contract, and (b) submits the lowest bid for the subsidy it requires to implement and operate the project.
Recommendation 8-17	Sufficient amounts of appropriate spectrum should be made available on a licensed or unlicensed basis to service providers who are awarded subsidies under the U-CAN program.
Recommendation 8-18	Recipients of U-CAN broadband access subsidies who fail to provide service on time and in accordance with U-CAN contract specifications should forfeit the subsidy and any spectrum assigned to them, and should be subject to contractual penalties. The U-CAN program should then hold a new auction to serve the area and reassign the related spectrum.

Recommendation 8-19	The U-CAN auction process should be technologically and competitively neutral. Private sector service providers as well as regional and community organizations should be permitted to participate in the auctions, provided that they can demonstrate technical capability and financially sustainable business plans.
Recommendation 8-20	There should be effective tracking and periodic evaluation of the U-CAN program, and improved tracking and evaluation of other ongoing federal government broadband and connectivity programs.

Chapter 9 Policy-making and Regulatory Institutions

Recommendation 9-1	The government should ensure that the *Department of Industry Act* grants the Minister and the department a clear mandate and sufficient powers to effectively lead national telecommunications as well as information and communications technology policy development.
Recommendation 9-2	Industry Canada should make a multi-year commitment to fund ongoing policy research to support improved policy making and regulation in the telecommunications and information and communications technology sectors. Research grants should be awarded by a qualified, independent panel, and the research results should be made publicly available in a timely manner.
Recommendation 9-3	Telecommunications data collection and reporting should be improved in the following manner: (a) The CRTC should continue, for at least five more years, to publish annual reports on the status of competition in Canadian telecommunications markets and on the deployment and accessibility of advanced telecommunications infrastructure. (b) The CRTC, Industry Canada and Statistics Canada should form a working group to determine requirements for additional data to support improved regulation, research and policy making, and to determine which institution should collect the information. (c) The CRTC should conduct a public consultation to determine if additional data should be collected from telecommunications service providers and how best to make industry data available in a timely manner.

Recommendation 9-4	The Minister of Industry should be mandated by legislation to undertake a comprehensive review of telecommunications policy and regulation every five years.
Recommendation 9-5	The policy direction power should be transferred into a more effective policy-making instrument by (a) requiring the government to issue a public notice containing a proposed direction and the reasons for it and giving the public a reasonable opportunity to comment on it, (b) repealing the current requirement to refer a proposed policy direction to parliamentary committees for review, and (c) repealing the Cabinet power to review individual CRTC telecommunications decisions.
Recommendation 9-6	The *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act* should be amended to reduce the number of CRTC commissioners from 13 to 5. The five commissioners should deal with both telecommunications and broadcasting matters. Any additional commissioners who might be appointed for broadcasting regulation purposes should not deal with telecommunications matters.
Recommendation 9-7	The government should adopt an open, professional recruitment process for CRTC commissioners who are responsible for telecommunications regulation.
Recommendation 9-8	The *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act* should be amended to include a requirement to advise incumbent commissioners, no later than six months prior to the end of their appointed term, on whether or not they will be reappointed and, if so, the length of their new term.
Recommendation 9-9	There should be increased flexibility to set compensation levels for commissioners and a small number of expert staff positions at market levels, including the potential for performance-based incentives, to permit the CRTC to attract and retain highly qualified individuals to meet the professional requirements of the proposed new regulatory framework.
Recommendation 9-10	The CRTC should be granted clear authority and sufficient budget to retain outside expert consultants at market rates when they are required to provide specialized expertise or to meet heavy workload requirements.

Recommendation 9-11	The CRTC should establish and adhere to published performance service standards for the various forms of regulatory proceedings it runs. These standards should be developed in consultation with the telecommunications industry and the public.
Recommendation 9-12	When the CRTC proposes to introduce or to change a regulatory approach or rule, it should routinely publish a notice seeking comments on specific proposals or options being considered. The notice should set out the background and the supporting rationale for the proposed approach or options.
Recommendation 9-13	The *Telecommunications Act* should be amended to grant the CRTC power to levy administrative monetary penalties at levels similar to those under the *Competition Act*. The CRTC should also be granted specific power to make related non-monetary orders designed to enhance the deterrent effect of the penalty.
Recommendation 9-14	The *Telecommunications Act* should be amended to remove the need to obtain the consent of either the Minister or the CRTC to initiate a prosecution under the Act.
Recommendation 9-15	The *Telecommunications Act* should be amended to authorize the CRTC to refer possible offences under that Act or any other telecommunications legislation to the Attorney General of Canada for investigation and possible prosecution.
Recommendation 9-16	The *Telecommunications Act* should be amended to increase the fines for offences under the Act to levels similar to those in the *Competition Act*.
Recommendation 9-17	The government should review the *Telecommunications Act* to link potential fines for offences more directly to the gravity of the offence committed and to add a due diligence defence in appropriate cases.
Recommendation 9-18	The *Telecommunications Act* should be amended to provide that, in any civil court proceeding, a CRTC decision regarding the liability of a telecommunications service provider for a breach of the Act or regulatory measures established under the Act should be *prima facie* evidence of such liability.
Recommendation 9-19	The *Telecommunications Act* should be amended to ensure that it does not place limitations on the right to sue for damages in the courts for a breach of the Act or a breach of contract.
Recommendation 9-20	The *Telecommunications Act* should be amended to repeal the requirement to obtain leave to appeal a decision of the CRTC to the Federal Court of Appeal on any question of law or of jurisdiction.

Recommendation 9-21	The *Telecommunications Act* should be amended to ensure that the CRTC has the power to mandate alternative dispute resolution both by the CRTC itself and on an outsourced basis in appropriate cases.
Recommendation 9-22	The CRTC should replace the obligation to file detailed studies and other documentation to justify applications for tariff approvals with a regime under which applicants certify compliance with a list of relevant regulatory requirements.
Recommendation 9-23	The CRTC should establish a single code of the regulatory rules that apply to telecommunications markets by consolidating and updating rules now contained in various decisions, orders, rules, regulations, public notices, circulars and other documents. This consolidated approach to rule making should be applied prospectively in the case of new CRTC rules. In the case of the CRTC's existing rules, the consolidation should be completed within three years.
Recommendation 9-24	The *Telecommunications Act* should be amended to provide that anyone operating telecommunications facilities is entitled to obtain a certificate of registration as evidence of its authority to operate as a telecommunications service provider in Canada.
Recommendation 9-25	The requirement to obtain a licence under the *Telecommunications Act* to provide basic international telecommunications services should be repealed and replaced with a simple registration regime.
Recommendation 9-26	The requirement to obtain a licence under the *Telecommunications Act* to construct or operate an international submarine cable should be repealed and replaced with a simple registration regime.
Recommendation 9-27	The CRTC should review, update and consolidate its *Telecommunications Rules of Procedure.* The updated Rules should include changes required as a result of implementing the recommendations of this report.
Recommendation 9-28	The CRTC should review its *Rules of Procedure* at least every five years, and update them continuously.
Recommendation 9-29	The CRTC should enact a rule or regulation establishing the criteria for the awarding of costs in proceedings before it. The criteria should be based on the principles that costs shall be awarded to successful complainants in clear cases of inappropriate behaviour and against them in clear cases of frivolous complaints.

Recommendation 9-30	The government should review the issue of public interest group participation in telecommunications regulatory proceedings. Funding for such participation should come from a multi-year commitment by government to subsidize such participation, rather than costs awards imposed by the CRTC on individual telecommunications service providers.
Recommendation 9-31	The *Telecommunications Fees Regulations*, 1995 should be amended so all telecommunications service providers are required to pay a *pro rata* share of the annual costs of CRTC and TCT telecommunications activities. Shares should be calculated using the same approach and exemptions as are used under the existing subsidy regime for local residential service in high-cost areas.

Canada

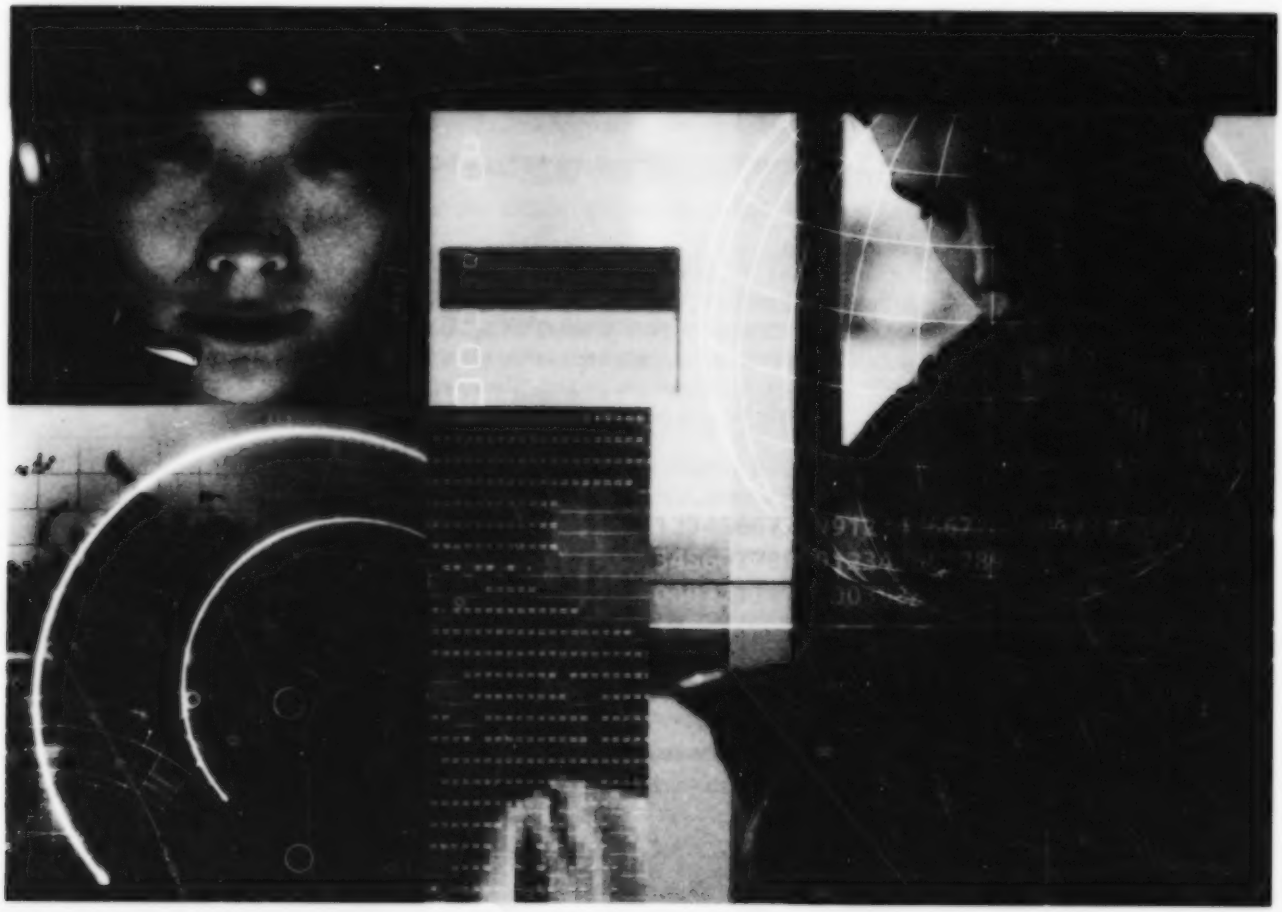
Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications 2006

Sommaire

Canada

Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications 2006

Sommaire et Liste des recommandations



On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section du multimédia et de l'édition
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : (613) 948-1554
Téléc. : (613) 947-7155
Courriel : **production.multimedia@ic.gc.ca**

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser aux :

Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Tél. (sans frais) : 1 800 635-7943 (au Canada et aux États-Unis)
Tél. (appels locaux) : (613) 941-5995
ATS : 1 800 465-7735
Téléc. (sans frais) : 1 800 565-7757 (au Canada et aux États-Unis)
Téléc. (envois locaux) : (613) 954-5779
Courriel : **publications@tpsgc.gc.ca**

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web à l'adresse **www.teletude.ca**.

Autorisation de reproduction
À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à **copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca**.

Les opinions et déclarations contenues dans cette publication n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique d'Industrie Canada ou celle du gouvernement du Canada.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-77/2005-1
ISBN 0-662-69461-9
IC 54428

Couverture : 10 %
Pages intérieures : 30 %

Mars 2006

L'honorable Maxime Bernier, C.P., député
Ministre de l'Industrie
5e étage, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Monsieur le Ministre,

Notre Groupe d'étude a été constitué en avril 2005 avec le mandat d'examiner le cadre réglementaire canadien des télécommunications et de recommander des stratégies visant à le moderniser pour assurer que le Canada dispose d'une industrie des télécommunications solide et concurrentielle à l'échelle internationale, qui offre des services de calibre mondial pour le bénéfice économique et social de la population canadienne. Plus précisément, le Groupe d'étude a reçu le mandat de formuler des recommandations sur les questions suivantes :

1. la façon de mettre en place un cadre de réglementation efficient, équitable, fonctionnel et tourné vers l'avenir, au service des entreprises et des consommateurs canadiens et capable de s'adapter au contexte technologique en évolution;
2. les mécanismes requis pour que tous les Canadiens continuent de bénéficier d'un niveau d'accès approprié aux services de télécommunications modernes;
3. les mesures nécessaires pour promouvoir le développement, l'adoption et l'utilisation accrue des services de télécommunications de pointe dans l'ensemble de l'économie.

Pour mener à bien son examen, le Groupe d'étude s'est inspiré de nombreuses sources d'informations et de conseils. Nous avons reçu près de 200 mémoires, totalisant des milliers de pages, en réponse à notre document de consultation de juin 2005. Ces mémoires nous ont permis de recueillir des informations, des idées et des propositions fort utiles. En outre, nous avons bénéficié des présentations et des discussions qui se sont déroulées dans le cadre de deux forums en matière de politiques à Whitehorse et à Gatineau. Tout au long de notre examen, nous avons mené de vastes consultations auprès d'intervenants et de spécialistes canadiens afin de recueillir leur point de vue, de mettre à l'essai certaines idées et d'envisager des options pour nos recommandations.

Le grand intérêt manifesté à l'égard de notre examen par l'industrie des télécommunications, les groupes de consommateurs, les associations communautaires, les centres de recherche, les autres intervenants et les citoyens canadiens s'est révélé fort encourageant. Leurs contributions ont été très précieuses, tout comme celles des ministères et organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux. Par ailleurs, la communauté internationale s'est beaucoup intéressée à notre examen, et nous nous sommes inspirés de l'expérience et des conseils de chercheurs, décideurs et organismes de réglementation d'autres pays.

280, rue Albert, pièce 1031
Ottawa (Ontario)
K1A 0C8

280 Albert Street, Room 1031
Ottawa, Ontario
K1A 0C8

Canada

Grâce à l'appui de toutes ces parties, nous estimons avoir rempli de notre mieux notre mandat durant les dix mois qui nous ont été accordés – un laps de temps relativement court pour examiner en profondeur une gamme d'enjeux aussi vaste.

Les Canadiens jouissent d'une réputation de chefs de file dans le domaine des télécommunications. Comme les télécommunications et les technologies de l'information et des communications contribuent de plus en plus à la croissance de la productivité, à la compétitivité économique et au mieux-être social, il est essentiel de conserver cette position de leadership. Pour y arriver, il est nécessaire de réformer périodiquement le cadre de politique et de réglementation des télécommunications de façon à ce que les Canadiens puissent tirer pleinement parti des avantages économiques et sociaux offerts par les marchés des télécommunications de plus en plus concurrentiels. Parallèlement, ce cadre doit protéger les intérêts des consommateurs et contribuer à la réalisation des grandes valeurs sociales canadiennes.

Dans notre rapport, nous recommandons des moyens pour mieux atteindre ces objectifs.

Gerri Sinclair Hank Intven André Tremblay

Remerciements

Le Groupe d'étude aimerait témoigner sa reconnaissance à l'égard des nombreuses contributions apportées par les personnes et organismes qui se sont intéressés à ses travaux.

Avant tout, nous aimerions remercier tous ceux qui nous ont remis des mémoires. Nous avons reçu près de 200 mémoires, totalisant des milliers de pages, et dont un bon nombre étaient appuyés par des études utiles et des données externes. Nous avons obtenu des informations précieuses de la part des entreprises, de l'industrie et d'autres associations, des groupes de consommateurs et d'autres organismes non gouvernementaux, des universités, des spécialistes universitaires et des personnes intéressées, ainsi que des ministères et organismes des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux. Une grande partie de ces mémoires étaient de très bonne qualité, et tous témoignaient du temps, de l'expertise, de l'énergie et des ressources considérables consacrés pour aider le Groupe d'étude à mener à bien son examen. Les idées et analyses présentées dans les mémoires ont fourni un apport solide qui a servi à la préparation du rapport et des recommandations.

En plus des mémoires, le Groupe d'étude a obtenu de précieux renseignements lors de deux forums publics en matière de politiques. Ces rencontres nous ont permis d'entendre les opinions de spécialistes canadiens et d'autres pays au sujet des enjeux visés par notre mandat. Le premier forum sur l'accès aux services à large bande, qui s'est déroulé à Whitehorse, au Yukon, le 9 septembre 2005, a beaucoup aidé à comprendre les enjeux qui se posent au chapitre de l'accès aux services à large bande partout au Canada – en particulier, au nord du 60e parallèle. Le deuxième forum sur la politique de télécommunication, qui s'est déroulé à Gatineau, au Québec, du 24 au 26 octobre 2005, a réuni certains des meilleurs spécialistes canadiens et mondiaux en télécommunications et en technologies de l'information et des communications. Les présentations de grande qualité et les débats animés lors de cet événement ont constitué une occasion unique pour explorer et évaluer les perspectives et les tendances internationales des enjeux auxquels se confronte le Groupe d'étude.

Dans le cadre de son examen, les membres du Groupe d'étude ont également rencontré des décideurs, des organismes de réglementation et d'autres spécialistes et intervenants du secteur des télécommunications à Washington, à Londres, à Bruxelles, à Dublin, à Genève, à Paris, à Tokyo et à Séoul afin d'acquérir une connaissance directe des enjeux et des préoccupations qui existent dans les autres pays relativement au cadre de politique et de réglementation des télécommunications. De plus, nous avons recueilli de l'information précieuse auprès de l'Union internationale des télécommunications et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, ainsi qu'auprès de décideurs et d'intervenants du secteur des télécommunications provenant d'autres pays. L'apport de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande s'est avéré particulièrement utile. Nous remercions les représentants des gouvernements, des organismes de réglementation, du secteur non gouvernemental et de l'industrie qui ont pris le temps de

nous rencontrer et de partager leur point de vue sur les enjeux actuels en matière de politique de télécommunication. Au moment de préparer notre rapport et de formuler nos recommandations, nous nous sommes beaucoup inspirés de l'expérience d'autres pays, et nous souhaitons remercier tous ces partenaires du Canada pour leur contribution généreuse en termes de temps et d'idées.

Par ailleurs, le Groupe d'étude constate avec plaisir qu'il a reçu des renseignements et des conseils de la part de divers Canadiens à l'occasion des nombreuses rencontres et discussions informelles tenues tout au long des dix mois qu'a nécessités l'examen. Nous avons beaucoup appris des aperçus fournis par les consommateurs, les organismes des Premières nations et les organismes non gouvernementaux, les représentants des gouvernements et les organismes de réglementation, les représentants de l'industrie, ainsi que par leurs conseillers professionnels et bien d'autres intervenants au sujet de l'avenir des télécommunications – et celui du Canada. Nous avons été continuellement impressionnés par l'importance que les Canadiens accordent à l'avenir de la politique de télécommunication et au rôle que jouent les technologies de l'information et des communications dans l'amélioration de leurs conditions de vie.

Le Groupe d'étude a reçu l'appui d'un secrétariat dévoué composé de conseillers externes et de représentants gouvernementaux, parmi lesquels se retrouvent des spécialistes de la politique et de la réglementation en matière de télécommunications. Le Groupe de travail aimerait souligner les contributions de tous les membres du secrétariat et remercier ces derniers pour leur dévouement, leur patience, leur persévérance et leur appui inconditionnel tout au long du processus. Leur apport a joué un rôle essentiel dans la rédaction du rapport et du document de consultation du Groupe d'étude, l'examen et l'évaluation des nombreux mémoires reçus, l'organisation de forums en matière de politiques, la tenue de réunions et de séances de breffage qui ont eu lieu tout au long de l'examen. Nous sommes particulièrement reconnaissants de l'appui des membres durant les longues séances de travail et les autres discussions, les conférences téléphoniques prolongées, les entretiens en fin de soirée et les révisions multiples aux chapitres et aux recommandations nécessaires à la préparation du présent rapport.

En somme, le présent rapport n'aurait pas vu le jour sans le travail acharné, les observations et la bonne volonté d'un grand nombre de personnes. Nous nous excusons auprès des personnes qui n'ont pas été citées individuellement; nous avons omis de telles mentions afin de ne pas minimiser le rôle joué par de nombreux autres précieux collaborateurs.

Gerri Sinclair
Hank Intven
André Tremblay

Ottawa

Sommaire

Table des matières

Objectifs de politique et réglementation en matière de télécommunications 3
Réglementation économique 4
Tribunal de la concurrence en télécommunications 6
Réglementation technique 8
Réglementation sociale. 10
Politique sur les technologies de l'information et des communications 11
Connectivité – Achever le travail 12
Institutions d'élaboration de politique et de réglementation 13
Mise en œuvre 14
Postface 15

À la suite de son examen, le Groupe d'étude considère qu'en général, les Canadiens ont été bien servis par le cadre de politique et de réglementation des télécommunications du pays. Ce cadre a même permis à l'industrie d'atteindre une performance et d'offrir des niveaux de services parmi les plus élevés au monde. Cependant, comme les technologies et les marchés des télécommunications subissent actuellement une profonde transformation, le Groupe d'étude est d'avis que le cadre actuel devrait être modifié de façon à suivre le pas de cette transformation.

L'adoption rapide de réseaux, technologies sans fil et large bande basés sur le protocole Internet (IP) ainsi que la convergence des technologies de l'information et des communications (TIC) ont révolutionné les marchés des télécommunications. En effet, au cours des vingt dernières années, un régime concurrentiel a remplacé les monopoles dans la plupart des marchés des télécommunications canadiens. Parallèlement, les TIC sont devenues des « technologies multi-usages » essentielles qui contribuent, à de nombreux égards, à la prospérité économique et sociale du Canada.

Dans le domaine des TIC, les produits et services innovateurs qui arrivent sur le marché peuvent procurer des avantages importants aux entreprises et aux consommateurs canadiens. Cependant, ils remettent en question la pertinence de certains éléments du cadre de politique et de réglementation des télécommunications du Canada et créent de nouveaux risques pour la compétitivité internationale de l'économie canadienne.

Par conséquent, le Groupe d'étude conclut que le temps est venu de modifier considérablement la politique et la réglementation canadiennes actuelles. Durant son examen, il a même constaté que certains éléments n'avaient pas été modifiés depuis le début du siècle dernier. Les changements que propose le Groupe d'étude permettront à l'industrie canadienne des télécommunications de s'adapter plus rapidement aux nouvelles technologies et aux tendances du marché. Les propositions formulées dans le rapport visent à accélérer le rythme de déréglementation des marchés des télécommunications concurrentiels et à compter davantage sur le libre jeu du marché pour atteindre les objectifs économiques du Canada. Elles permettront en même temps de renforcer et de mieux cibler l'approche de réglementation pour atteindre les grands objectifs sociaux et protéger les intérêts des consommateurs dans un contexte plus concurrentiel.

Objectifs de politique et réglementation en matière de télécommunications

Selon le Groupe d'étude, les objectifs de la politique de télécommunication énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* devraient être clarifiés et appliqués uniformément par tous les organismes du gouvernement du Canada. Les objectifs désuets et incohérents énoncés actuellement dans la Loi devraient être éliminés. Les nouveaux objectifs devraient insister sur trois buts généraux :

- promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;
- améliorer l'efficience des marchés canadiens de télécommunications et la productivité de l'économie canadienne;

- renforcer le bien-être des Canadiens et le caractère inclusif de la société canadienne par les moyens suivants : répondre aux besoins des personnes handicapées, accroître la sécurité du public, protéger les renseignements personnels et limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications.

Outre la clarification des objectifs de politique, la *Loi sur les télécommunications* devrait établir, à l'intention du gouvernement et des organismes de réglementation, de nouvelles lignes directrices qui visent :

- à compter, dans toute la mesure du possible, sur le libre jeu du marché pour atteindre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication;
- à n'adopter des mesures de réglementation et d'autres mesures gouvernementales que si le libre jeu du marché est peu susceptible d'atteindre un objectif de la politique de télécommunication dans un délai raisonnable et que les coûts de la réglementation ne l'emportent pas sur les avantages;
- à faire en sorte que les mesures de réglementation et autres mesures gouvernementales soient efficientes et proportionnelles à leurs fins et ne fassent obstacle au libre jeu du marché que dans la mesure minimale pour atteindre les objectifs.

Les principales politiques et mesures réglementaires du gouvernement devraient comporter un énoncé faisant état de leur conformité à ces objectifs et à ces nouvelles lignes directrices.

Réglementation économique

Au fil des vingt dernières années, les marchés des télécommunications du Canada sont devenus de plus en plus concurrentiels. Dans la plupart des marchés des télécommunications d'aujourd'hui, on peut compter sur les forces de la concurrence pour s'assurer que les Canadiens reçoivent une vaste gamme de services à des prix et à des conditions qui comptent parmi les meilleurs au monde. Par conséquent, il est temps d'infirmer la présomption actuelle de la *Loi sur les télécommunications*, selon laquelle tous les services devraient être réglementés, à moins d'une abstention décrétée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Cette présomption devrait être remplacée par une présomption législative stipulant que les services ne seront réglementés que dans des circonstances particulières destinées à protéger les usagers ou à maintenir la concurrence sur les marchés.

Le rapport recommande d'apporter au cadre de réglementation des modifications radicales afin d'accélérer la déréglementation des marchés des télécommunications tout en conservant les mesures essentielles à la protection des usagers et au maintien de la concurrence sur les marchés. Ces modifications incluent notamment les mesures suivantes :

- Éliminer l'exigence législative selon laquelle tous les services des entreprises de télécommunications doivent être réglementés, à moins que le CRTC ne se soit abstenu de le faire, et limiter expressément la réglementation économique aux marchés sur lesquels un fournisseur de services a une « position fortement dominante ».

- Appliquer symétriquement la réglementation économique à tous les fournisseurs de services qui ont une position fortement dominante sur le marché, quelle que soit la technologie qu'ils utilisent.
- Remplacer les dispositions réglementaires avant le fait (*ex ante*) par des approches qui comptent davantage sur l'intervention réglementaire après le fait (*ex post*), sur la base de plaintes vérifiées concernant d'importants problèmes de marché.
- Éliminer progressivement la réglementation économique de tous les services de transmission de base vendus au détail, au cours d'une période de 12 à 18 mois, sauf dans les marchés où, selon une décision particulière, il continue à y avoir une position fortement dominante.
- Éliminer progressivement une série de restrictions réglementaires actuelles touchant l'introduction et la tarification des services au détail, notamment les restrictions touchant le prix des services au détail discrétionnaires, ainsi que la différenciation de prix et la tarification ciblée concurrentielle.
- Dans les cas où les services demeurent assujettis à la réglementation des tarifs par le CRTC, remplacer les dispositions actuelles qui prévoient l'approbation réglementaire préalable des tarifs par une disposition selon laquelle les tarifs entreront automatiquement en vigueur sept jours après la date de leur dépôt à moins que leur application ne soit suspendue ou rejetée par le CRTC.
- Éliminer progressivement l'exigence actuelle qui prévoit que les fournisseurs de services de télécommunications mettent à la disposition des concurrents leurs installations et leurs services « non essentiels », de façon dégroupée et à des tarifs réglementés, et la remplacer par un système qui favorise l'investissement dans la construction de nouveaux réseaux de télécommunications concurrentiels. Les futures ententes de ventes en gros relatives à des installations et services « non essentiels » seraient fondées sur des négociations entre les fournisseurs de services et non sur des dispositions réglementaires.
- Maintenir la disposition selon laquelle les fournisseurs de services de télécommunications doivent mettre à la disposition de leurs concurrents les installations et les services « essentiels ».
- Appliquer les droits réglementaires des entreprises de services locaux concurrentes (ESLC) à tous les revendeurs de services de télécommunications locaux qui acceptent les obligations de services connexes.

Le rapport contient un certain nombre d'autres recommandations qui visent à réduire ou à éliminer la portée actuelle de la réglementation économique du CRTC. Toutefois, cette réglementation économique serait maintenue dans les marchés où il y a position fortement dominante, tels que les marchés canadiens des régions rurales ou éloignées. Le rapport recommande aussi une nouvelle façon de contrôler les agissements anticoncurrentiels sur les marchés des télécommunications, qui serait basée sur des plaintes *ex post* au lieu de recourir à des restrictions détaillées *ex ante* qui régissent la prestation des services.

Tribunal de la concurrence en télécommunications

Après avoir examiné les forces et les faiblesses du cadre de réglementation canadien et avoir comparé ce cadre avec ceux d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Groupe d'étude a décidé de recommander une nouvelle façon de traiter les questions de concurrence sur les marchés des télécommunications. Il fait remarquer que les cadres de réglementation de la plupart des autres pays membres de l'OCDE diffèrent du cadre canadien sous divers aspects.

- Ils se fient davantage à l'application de règlements précis élaborés dans le cadre moderne du droit de la concurrence. Par contraste, les pouvoirs liés à la concurrence, conférés par la *Loi sur les télécommunications* canadienne à l'organisme de réglementation, accordent à ce dernier un large pouvoir discrétionnaire pour définir et prévenir ce qu'il considère comme une « discrimination injuste » ou une « préférence indue » à l'égard de l'imposition de tarifs et de la prestation de services par des entreprises de télécommunications.
- Ils appliquent le droit de la concurrence au secteur des télécommunications par le biais de pouvoirs législatifs et réglementaires conférés spécifiquement pour les télécommunications, plutôt que sur la base de pouvoirs et de principes du droit de la concurrence d'application générale.
- Ils permettent une meilleure coordination que celle observée au Canada entre les organismes de réglementation des télécommunications et ceux de contrôle de la concurrence et entre les lois et les politiques qu'ils appliquent.

Se fondant sur son analyse de l'expérience canadienne et internationale, le Groupe d'étude recommande la création du Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) en tant que mécanisme de transition propre à faciliter l'abandon de la méthode traditionnelle canadienne de réglementation des télécommunications en faveur de la méthode déréglementée et plus concurrentielle qui est recommandée dans le rapport.

Le TCT proposé devrait être non pas une nouvelle institution gouvernementale, mais bien un mécanisme décisionnel conjoint mettant à contribution le CRTC et le Bureau de la concurrence. Il devrait allier l'expertise du CRTC en matière de télécommunications à celle du Bureau de la concurrence en matière de politique de la concurrence et faciliter ainsi l'application des principes traditionnels du droit de la concurrence compte tenu des circonstances particulières des marchés des services de télécommunications. Le TCT devrait être un organisme chargé du contrôle de la concurrence dans le secteur des télécommunications et de l'application des dispositions civiles de la *Loi sur la concurrence* qui touchent particulièrement ce secteur. Il devrait devenir le seul organisme chargé de l'examen des fusions dans le secteur des télécommunications. Le Bureau de la concurrence devrait quant à lui continuer d'appliquer les dispositions de la *Loi sur la concurrence* qui régissent les agissements criminels et la publicité trompeuse.

Le mandat du TCT devrait englober les responsabilités suivantes :

- effectuer des analyses de marché afin de déterminer quand certains marchés des télécommunications devraient être déréglementés parce qu'aucun fournisseur de services ne continue d'y avoir une position fortement dominante;
- rendre des décisions au sujet de plaintes selon lesquelles les services de base au détail sont assujettis à une position fortement dominante sur le marché et devraient, par conséquent, être soumis à la réglementation économique du CRTC;
- traiter les plaintes selon lesquelles des agissements anticoncurrentiels ont réduit considérablement ou empêché la concurrence, ou sont susceptibles de le faire, en vertu des principes du droit de la concurrence adaptés aux circonstances des marchés des télécommunications;
- traiter d'autres questions ayant trait à l'application des principes du droit de la concurrence aux marchés des télécommunications, y compris la définition des « installations essentielles » que les fournisseurs de services doivent mettre à la disposition des concurrents.

Contrairement au Bureau de la concurrence, le TCT devrait exercer des pouvoirs décisionnels et prendre des mesures correctives en temps opportun, fondé sur une expérience approfondie des marchés des télécommunications. Contrairement au CRTC, il ne devrait pas, en général, imposer des restrictions *ex ante* quant à la conduite des marchés des télécommunications. Son mandat devrait consister à prendre des mesures *ex post* afin de punir ou de contrôler les agissements anticoncurrentiels chaque fois qu'il constate, preuve à l'appui, que de tels agissements réduisent considérablement ou empêchent la concurrence, ou sont susceptibles de le faire.

Le TCT proposé devrait :

- compter trois membres recrutés auprès des cadres supérieurs du CRTC et du Bureau de la concurrence, ainsi qu'un président nommé par le Cabinet fédéral;
- disposer d'un petit nombre d'employés de soutien dirigés par un directeur administratif;
- avoir un personnel technique dont les membres seront nommés par le CRTC et le commissaire de la concurrence, compte tenu des compétences et de l'expérience requise par la charge de travail;
- pouvoir engager des experts-conseils sur une base temporaire lorsque ni le CRTC ni le Bureau de la concurrence ne disposent des connaissances spécialisées requises.

Pour prévenir le double emploi des ressources, le TCT devrait compter sur les pouvoirs législatifs et le régime administratif du CRTC. En comptant sur les ressources humaines et autres du CRTC et du Bureau de la concurrence, le TCT devrait réduire considérablement ses frais de fonctionnement, par rapport aux coûts liés à la mise sur pied d'un nouvel organisme de réglementation.

Le TCT proposé devrait être un mécanisme transitoire. La *Loi sur les télécommunications* devrait comporter une disposition visant à mettre fin aux fonctions du TCT après cinq ans, à moins qu'un grand nombre de marchés des télécommunications ne continuent, à ce moment-là, d'être assujettis à une position fortement dominante. Le Groupe d'étude propose une révision générale de la politique de télécommunication après une période de cinq ans. On devrait alors être en mesure de réduire davantage la réglementation des marchés des télécommunications.

Réglementation technique

La réglementation technique devrait garantir l'utilisation sécuritaire et efficace des installations de télécommunications et promouvoir le déploiement rapide des réseaux de télécommunications et de TIC de pointe dans l'ensemble du Canada. Il faudrait clarifier les pouvoirs de réglementation du CRTC à cet égard afin de s'assurer qu'il est en mesure d'intervenir de façon efficiente et efficace pour résoudre certains conflits d'accès qui peuvent retarder l'expansion de l'infrastructure des télécommunications dans l'ensemble du Canada. Ces pouvoirs devraient permettre, de façon légale et explicite :

- de régler les différends concernant les tarifs ou les modalités d'accès aux poteaux, aux pylônes et aux autres structures de soutien des compagnies de distribution de l'électricité, après consultation auprès de tout organisme de réglementation provincial ou territorial ayant déjà traité ces questions dans l'administration concernée;
- d'exiger l'utilisation commune des pylônes pour le matériel de transmission radio et d'interdire les ententes d'installations exclusives sur les toits effectuées par les fournisseurs de services sans fil, pour des raisons liées à l'environnement et au déploiement efficace des services;
- de régler les différends concernant l'accès au câblage interne, aux conduits, aux colonnes montantes, aux espaces techniques et à d'autres installations nécessaires, à l'intérieur de bâtiments à logements multiples, de même qu'à d'autres espaces requis pour l'installation des réseaux filaires ou sans fil destinés à desservir le public;
- de régler les différends concernant l'accès à la propriété publique, comme les droits de passage.

La réglementation du spectre radio sera un facteur déterminant de plus en plus important du rythme d'expansion des TIC de pointe au Canada. Devant le dynamisme et l'innovation croissants dont font preuve les marchés des télécommunications sans fil, les partenaires commerciaux du Canada abandonnent les anciens modèles prescriptifs d'attribution du spectre pour compter de plus en plus sur les méthodes de réglementation du spectre radio basées sur le marché. En outre, la convergence des services de télécommunications a poussé la plupart des autres pays membres de l'OCDE à combiner la réglementation du spectre à d'autres fonctions de réglementation des télécommunications, sous l'égide d'un même organisme de réglementation indépendant.

Le Groupe d'étude est d'avis que la convergence accrue des technologies de télécommunications et de radiodiffusion filaires et sans fil nécessite une méthode de réglementation plus cohérente et plus unifiée. On pourrait faciliter l'adoption de cette méthode en confiant au CRTC les fonctions actuelles du ministre de l'Industrie concernant la réglementation du spectre et l'octroi

des licences connexes. Cette mesure cadrerait avec la pratique internationale. Dans un récent rapport, l'OCDE recommande que le Canada adopte cette même approche. Cela rendrait plus transparente la réglementation du spectre et permettrait au CRTC de mieux cerner et comprendre les développements dans le domaine des télécommunications sans fil. Cela permettrait également d'harmoniser les politiques et d'améliorer les compétences considérables que possèdent deux organismes de réglementation qui fonctionnent séparément à l'heure actuelle.

Avant de transférer les fonctions de réglementation du spectre au CRTC, Industrie Canada devrait mener à terme son examen en cours de la politique canadienne du spectre, afin :

- de fournir au CRTC un mandat de politique clair quant à son nouveau pouvoir de réglementation du spectre radio du Canada;
- de s'assurer que la nouvelle politique cadre avec les pratiques exemplaires internationales;
- d'assurer la capacité du Canada d'être un chef de file dans le déploiement de services de télécommunications sans fil de pointe.

Lors de l'élaboration de la nouvelle politique du spectre, Industrie Canada devrait tenir compte des travaux effectués lors de son examen du cadre de la politique du spectre et veiller particulièrement :

- à ce que le spectre adéquat soit disponible pour répondre à la demande de déploiement de réseaux à large bande fixes et mobiles dans l'ensemble du Canada;
- à ce que le spectre visé par une licence et exonéré de licence soit disponible pour le programme d'accès à large bande Ubiquité Canada/Ubiquitous Canadian Access Network ou U-CAN, recommandé au chapitre 8 du présent rapport;
- à compter autant que possible sur les démarches fondées sur le marché pour la gestion du spectre;
- à récupérer et à « réaffecter » le spectre précédemment attribué mais qui est inutilisé ou insuffisamment utilisé, afin de faciliter la prestation de nouveaux services;
- à procéder à l'établissement, pour l'exploitation du spectre, de droits exclusifs fondés sur le marché (c'est-à-dire, la capacité d'acheter, de vendre et de louer les droits d'exploitation du spectre) et à l'élimination des facteurs qui font obstacle au développement de marchés secondaires dans le spectre;
- à revoir les droits de licence en vigueur afin de rectifier les déséquilibres tarifaires qui pourraient exister entre les fournisseurs de services, ainsi que d'appliquer des méthodes de tarification fondées sur le marché pour les licences non mises aux enchères;
- à simplifier et à uniformiser les processus d'octroi de licence;
- à poursuivre l'utilisation de méthodes réglementaires qui donnent aux Canadiens la possibilité d'avoir un plus grand choix de fournisseurs de services, telles les attributions maximales de spectre et les attributions réservées aux nouveaux venus sur le marché.

Réglementation sociale

Le Groupe d'étude reconnaît l'importance croissante des services de télécommunications en tant que moyen de promouvoir le bien-être économique et social des Canadiens. C'est pourquoi il recommande que les objectifs de politique énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* intègrent expressément les principaux objectifs sociaux qui consistent notamment :

- à promouvoir l'accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;
- à répondre aux besoins des personnes handicapées, à renforcer la sécurité publique, à protéger les renseignements personnels et à limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications.

Lors de la mise en œuvre des objectifs sociaux de la politique de télécommunication, il faudrait tenir compte des réalités des marchés des télécommunications plus concurrentiels. Dans le cas où la réglementation sociale est utilisée pour favoriser l'équité et atteindre d'autres objectifs sociaux, elle devrait être neutre sur le plan de la concurrence et perturber le moins possible le processus concurrentiel. La réglementation sociale peut être financée par l'industrie elle-même, si son coût est faible; autrement, son financement devrait provenir des fonds généraux du gouvernement. Par exemple, les fonds du gouvernement devraient être utilisés pour les programmes sociaux importants tels que le programme U-CAN proposé par le Groupe d'étude pour offrir l'accès à large bande dans toutes les régions du Canada.

Pour tenir compte de l'évolution du marché, le Groupe d'étude recommande aussi que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à obliger explicitement les compagnies de téléphone titulaires à poursuivre la prestation du service téléphonique de base dans toutes les régions où ces compagnies possèdent une infrastructure de réseau. Le CRTC devrait être habilité à définir ce qu'on entend par service téléphonique de base et à approuver toute demande de cessation d'un tel service.

Pour s'assurer que les consommateurs sont convenablement protégés dans le nouvel environnement axé sur le marché, le Groupe d'étude recommande aussi la création d'un nouveau bureau d'« ombudsman » qui serait appelé Agence de protection des usagers des services de télécommunications (APUST). L'APUST devrait avoir pour mandat de donner suite aux plaintes déposées par les particuliers et les petites entreprises qui sont les clients d'un fournisseur de services de télécommunications. Il est proposé dans le rapport que l'APUST soit une agence autofinancée, indépendante et établie par l'industrie, assujettie à des lignes directrices établies par le CRTC. Comme c'est le cas dans d'autres pays qui ont adopté des modèles similaires, les fournisseurs de services de télécommunications devraient tous être tenus d'être membres en règle de l'APUST.

Selon le Groupe d'étude, il est important de s'assurer que les consommateurs canadiens ne se voient pas refuser l'accès à la vaste gamme de services Internet innovateurs. Il existe une préoccupation croissante quant au fait que des fournisseurs de services de télécommunications dans un marché moins réglementé pourraient, pour des raisons de stratégies concurrentielles, décider de refuser ou de limiter l'accès à certaines applications et à certains contenus

disponibles sur Internet. Pour cette raison, le Groupe d'étude recommande que la *Loi sur les télécommunications* confirme le droit des consommateurs canadiens d'accéder aux applications et au contenu publiquement disponibles sur Internet, par le biais de tous les réseaux de télécommunications publics qui fournissent un tel accès. Cette disposition devrait :

- autoriser le CRTC à administrer et à faire respecter ces droits d'accès du consommateur;
- prendre en considération toute contrainte raisonnable, d'ordre technique ou opérationnel, ayant trait à la prestation d'un tel service d'accès;
- être assujettie aux limitations légales d'accès, comme les limitations établies dans le droit pénal et dans les lois qui régissent les droits d'auteur et la radiodiffusion.

Le Groupe d'étude est d'avis que les fournisseurs de services de télécommunications ont, pour la plupart, peu de raisons, voire aucune, les incitant à nuire à l'accès des consommateurs. Toutefois, le principe d'un accès libre à l'application Internet est suffisamment important pour justifier l'ajout d'une disposition réglementaire visant à le garantir.

Politique sur les technologies de l'information et des communications

Les TIC joueront un rôle de plus en plus important pour assurer le bien-être économique et social des Canadiens. Les économistes sont de plus en plus unanimes à dire que l'investissement dans les TIC stimule la croissance de la productivité. Ce fait ne devrait pas être ignoré par le gouvernement canadien, étant donné que le taux de croissance de la productivité nationale est beaucoup plus faible que celui des États-Unis. Il est de plus en plus manifeste que la faiblesse marquée des investissements dans les TIC au Canada, par rapport aux États-Unis, compte parmi les facteurs déterminants de la performance relativement médiocre de la productivité canadienne.

L'investissement dans les TIC ne constitue pas en soi une garantie de l'accroissement de la productivité. Selon les résultats des recherches économiques, des gains de productivité découlent de l'investissement dans les TIC lorsque cet investissement s'accompagne d'un investissement dans la transformation organisationnelle, notamment la restructuration des processus opérationnels, la gestion du processus d'approvisionnement, des pratiques de commercialisation et de distribution plus efficaces et la formation de la main-d'œuvre. Les réalités économiques indiquent que c'est « l'adoption intelligente » des TIC qui constitue la condition préalable essentielle de l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'économie canadienne.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande que le Premier ministre accorde un mandat au ministre de l'Industrie en vue de voir à l'élaboration d'une stratégie nationale d'adoption des TIC qui comporte les éléments suivants :

- renforcer l'adoption des TIC par toutes les entreprises canadiennes, et plus particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME);
- renforcer les liens entre le milieu de la recherche et du développement en matière de TIC et l'adoption des TIC par l'ensemble de l'économie et de la société canadienne;

- rehausser l'adoption des TIC par les gouvernements pour améliorer leur efficience et leur qualité;
- promouvoir l'adoption des TIC par le perfectionnement des compétences sur une base nationale coordonnée;
- établir un sentiment de sécurité et de confiance à l'égard du milieu « branché ».

Afin d'accroître la productivité des PME canadiennes, le Groupe d'étude recommande que le gouvernement adopte un crédit d'impôt en vue d'accélérer le taux « d'adoption intelligente » des TIC par ces entreprises.

Pour appuyer le développement de ces éléments et des autres composantes d'une stratégie nationale d'adoption des TIC, le rapport recommande :

- de créer le Centre national d'adoption des TIC au sein du gouvernement fédéral, qui aurait les responsabilités suivantes : effectuer des recherches en matière de politique et l'analyse des questions liées à l'adoption des TIC; coordonner les politiques, programmes et autres mesures visant à promouvoir l'adoption des TIC au sein des ministères et organismes du gouvernement fédéral et dans les provinces; être le principal défenseur de l'utilisation efficace des TIC, particulièrement chez les PME;
- de créer un conseil consultatif national des TIC trié sur le volet, dont les membres seraient des chefs de file dans les secteurs public et privé en vue de l'adoption intelligente des TIC par les gouvernements, les entreprises et les autres organismes du Canada et qui seraient chargés de fournir des conseils sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale d'adoption des TIC.

Connectivité – Achever le travail

Dans le cadre de la stratégie nationale d'adoption des TIC, le Groupe d'étude recommande que le Canada se donne clairement pour but de demeurer un chef de file mondial en ce qui a trait au déploiement de réseaux à large bande dans toutes les régions du pays, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées. Le gouvernement du Canada devrait se donner pour objectif d'avoir un réseau à large bande omniprésent au plus tard en 2010. L'omniprésence devrait être similaire à celle que le Canada a traditionnellement réalisée pour le service téléphonique filaire, c'est-à-dire que plus de 98 p. 100 des ménages canadiens devraient avoir accès au réseau à large bande.

La politique et la réglementation canadiennes devraient reconnaître que la forte concurrence qui s'exerce sur les marchés des télécommunications du pays continuera d'être le principal moteur du maintien du leadership mondial du Canada en ce qui concerne la disponibilité de l'accès à large bande. Cependant, l'omniprésence de l'accès à large bande d'ici 2010 nécessitera une certaine intervention gouvernementale, notamment dans les régions rurales et éloignées où les coûts sont élevés.

Par conséquent, on devrait mettre sur pied un nouveau programme d'infrastructure financé par le gouvernement visant expressément à mener à terme le déploiement de réseaux à large

bande dans les régions considérées non viables par les fournisseurs de services commerciaux. Ce programme devrait avoir pour objet de combler les lacunes dans la couverture des réseaux à large bande, lorsque le marché est peu susceptible de réaliser le déploiement requis des réseaux dans un proche avenir. Un nouveau programme, U-CAN, devrait succéder au Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord en vigueur et à l'Initiative nationale de satellite.

Le programme U-CAN, qui serait élaboré avec l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux, des organismes communautaires et des fournisseurs de services, devrait accorder des subventions limitées à certains fournisseurs de services pour leur permettre d'achever le déploiement de réseaux à large bande dans les régions non desservies.

Le Groupe d'étude recommande que, contrairement au Programme pilote, le programme U-CAN proposé organiserait une série d'enchères de subvention au moindre coût pour sélectionner des fournisseurs de services financièrement et techniquement admissibles qui seraient en mesure de mener à terme le déploiement des réseaux de liaison secondaire et des réseaux d'accès locaux dans les régions non viables. Les appels de soumissions devraient être neutres sur le plan de la concurrence et les soumissionnaires devraient être invités à proposer les technologies disponibles qui répondent aux exigences régionales de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. Le rapport renferme des recommandations détaillées sur le fonctionnement du programme U-CAN.

Institutions d'élaboration de politique et de réglementation

On devrait apporter un certain nombre de modifications à la structure et au processus de fonctionnement des organismes fédéraux de décision et de réglementation du Canada afin de les aligner sur les pratiques plus efficaces d'autres pays membres de l'OCDE et de faciliter la mise en œuvre du nouveau cadre de politique et de réglementation proposé. Ces modifications consistent :

- à tracer une ligne de démarcation plus nette entre l'élaboration des politiques et la réglementation et à améliorer l'efficacité des organismes qui exercent ces fonctions;
- à améliorer les capacités d'Industrie Canada en matière d'élaboration de politique afin de fournir au ministre des conseils mieux informés sur la législation, les orientations stratégiques et les examens – de préférence à tous les cinq ans – des politiques concernant les télécommunications et les TIC; ainsi qu'à établir un programme de recherche en politique pour que l'élaboration de politique dans les secteurs des télécommunications et des TIC puisse s'appuyer sur des données et des analyses de meilleure qualité;
- à rationaliser et à augmenter la capacité professionnelle du CRTC grâce aux mesures suivantes :
  - faire passer de 13 à 5 le nombre des conseillers (au moins dans le domaine des télécommunications),
  - dresser des listes restreintes de candidats qualifiés pour les postes du CRTC, candidats qui seraient recrutés au moyen de concours nationaux publics en fonction de leur expérience et de leurs compétences professionnelles,

– majorer la rémunération des conseillers et de certains spécialistes des télécommunications en fonction des niveaux en vigueur sur le marché;

- à donner au CRTC des pouvoirs explicites et un budget suffisant pour retenir les experts-conseils qualifiés qui seraient rémunérés selon les taux du marché, dans les cas où ceux-ci sont requis pour fournir des conseils spécialisés ou pour éviter des retards en matière de réglementation à cause de la lourde charge de travail;
- à transférer d'Industrie Canada au CRTC les fonctions de réglementation et d'octroi de licences qui touchent les câbles sous-marins internationaux, le créneau orbital des satellites et le matériel de télécommunications.

Les autres réformes de procédures recommandées dans le rapport visent :

- à accélérer le processus décisionnel du CRTC;
- à autoriser le CRTC et le TCT à imposer des sanctions monétaires administratives pour assurer le respect des dispositions des lois touchant les télécommunications;
- à recourir plus souvent au CRTC pour assurer un mode alternatif de règlement des différends;
- à recourir plus souvent aux avis et aux consultations du public sur les politiques et les mesures réglementaires proposées par Industrie Canada et le CRTC;
- à éliminer les exigences d'octroi de licence pour les fournisseurs de services qui n'ont pas une position dominante sur le marché et à les remplacer par de simples exigences d'enregistrement;
- à mettre à jour les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* de façon à les rendre compatibles avec le nouveau cadre réglementaire proposé;
- à réviser et à rationaliser la structure des droits de licence et de réglementation imposés par le CRTC et Industrie Canada.

Mise en œuvre

Le Groupe d'étude suggère que le gouvernement mette en œuvre ses recommandations en deux phases :

- Durant la première phase, le gouvernement devrait émettre des énoncés de politique préconisant la création d'une stratégie nationale d'adoption des TIC ainsi que la mise en œuvre d'un nouveau cadre de réglementation, et prendre des mesures en vue de la réforme des institutions d'élaboration de politique et de réglementation. De plus, le gouvernement devrait utiliser les pouvoirs conférés par la *Loi sur les télécommunications* pour émettre une directive de politique au CRTC afin que ce dernier interprète les objectifs de politique de la Loi d'une manière qui soit, en général, conforme aux grandes réformes recommandées dans le présent rapport du Groupe d'étude.
- Au cours de la deuxième phase, le gouvernement devrait mettre à exécution les recommandations qui requièrent des modifications aux lois existantes.

Postface

Dans une postface au présent rapport, le Groupe d'étude aborde une question qui ne fait pas partie de son mandat mais qui s'y rapporte d'une manière inextricable, à savoir, l'évolution future de la politique canadienne de radiodiffusion.

Selon le Groupe d'étude, les forces technologiques et du marché qui justifient le besoin de changement dans la politique de télécommunication s'appliquent aussi, de façon générale, à la politique canadienne de radiodiffusion. Parmi ces forces figurent, en premier lieu, le déploiement généralisé des services s'appuyant sur la technologie IP au moyen des réseaux de télécommunications, de câblodistribution et sans fil et la convergence subséquente des marchés des services de télécommunications et de distribution de radiodiffusion. Ces tendances remettent en question la durabilité de certaines méthodes actuelles d'orientation et de réglementation de la radiodiffusion, ainsi que leur incidence sur l'évolution future de l'industrie des télécommunications.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est important d'élaborer des politiques efficaces qui favorisent la présence du contenu canadien dans les espaces convergents de la radiodiffusion et d'Internet. Ces politiques devraient être conçues pour faire progresser le développement de réseaux à large bande de pointe par l'industrie de la câblodistribution de même que par les industries de la téléphonie filaire traditionnelle et sans fil. Les politiques devraient reconnaître que toutes ces industries sont en train d'élaborer des réseaux à large bande de plus en plus puissants et intégrés. Ces réseaux seront en mesure de transmettre une vaste gamme de contenus et d'applications, sans tenir compte du fait qu'ils soient actuellement classés ou non comme des contenus de « radiodiffusion ». La demande des consommateurs remplacera de plus en plus souvent la réglementation en tant que principal déterminant de l'évolution de ces réseaux de pointe et du contenu qu'ils offrent. Les futures politiques canadiennes de radiodiffusion devraient tenir compte de ces tendances technologiques et du marché. Le Canada devrait mettre sur pied des approches durables en matière de politique et de réglementation pour s'assurer que les milieux culturels et de production de contenus peuvent tirer profit des tendances technologiques et du marché plutôt que d'en être victimes.

À cette fin, le Groupe d'étude propose de tenir un examen exhaustif du cadre canadien de politique et de réglementation de la radiodiffusion, qui serait mené par un comité d'experts indépendants. L'un des grands objectifs de cet examen serait d'élaborer un processus de réglementation plus uniforme et neutre sur le plan de la concurrence tenant compte de la convergence rapide des industries de la radiodiffusion et des télécommunications. La postface énumère les enjeux qui, selon le Groupe d'étude, devraient être traités durant cet examen.

La postface traite également des règles appliquées aux investissements étrangers dans les télécommunications au Canada. Le Groupe d'étude conclut que la libéralisation des restrictions en matière d'investissements étrangers dans les entreprises de télécommunications canadiennes pourrait stimuler la compétitivité du secteur des télécommunications, améliorer la productivité des marchés des télécommunications canadiens et, en général, cadrer davantage avec les politiques d'ouverture du Canada qui régissent le commerce et l'investissement.

La postface souligne que les restrictions imposées aux investissements ont été maintenues en grande partie à cause des préoccupations concernant les répercussions éventuelles des investissements sur les politiques canadiennes de radiodiffusion. En particulier, elle fait état de préoccupations quant à l'incidence que peut avoir sur la politique canadienne de radiodiffusion l'accroissement des investissements étrangers dans les entreprises canadiennes de câblodistribution et celles de distribution de services de radiodiffusion par satellite. Le Groupe d'étude signale d'autres sujets de préoccupation importants, qui concernent notamment l'incidence d'une telle libéralisation sur les sièges sociaux canadiens, l'emploi du personnel spécialisé dans la technologie de pointe au Canada et la sécurité nationale.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'examen proposé de la politique de radiodiffusion devrait résoudre les questions liées à la séparation de la politique régissant le « contenu » canadien de la radiodiffusion de celle qui régit la « prestation » de services de télécommunications. Une telle séparation a été réalisée dans la politique des télécommunications qui est en vigueur dans l'Union européenne et ailleurs. Si elle est mise en œuvre au Canada, elle permettra de créer, pour les investissements étrangers, des règles symétriques qui s'appliquent aussi bien aux entreprises conventionnelles de télécommunications qu'aux entreprises de distribution des services de radiodiffusion qui œuvrent actuellement dans les mêmes marchés des télécommunications.

En attendant que cet examen soit mené à bien, le Groupe d'étude propose l'élimination graduelle des restrictions en matière d'investissements étrangers qui sont imposées aux fournisseurs de services de télécommunications non assujettis à la *Loi sur la radiodiffusion*.

Tout d'abord, il faudrait remplacer les restrictions actuelles inflexibles qui sont appliquées aux investissements étrangers par une vérification de « l'intérêt public » afin d'examiner les nouveaux investissements étrangers dans certains marchés des télécommunications. Les investissements de ce type devraient être assujettis à l'approbation du Cabinet fédéral en vertu d'une nouvelle disposition de la *Loi sur les télécommunications* qui protégerait les intérêts importants, stratégiques et de sécurité du Canada. Dans une première phase, on propose que les investissements visant les nouveaux venus sur le marché et les entreprises de télécommunications détenant une part de moins de 10 p. 100 d'un marché de télécommunications pertinent soient considérés, à moins d'indication contraire, comme des investissements servant l'intérêt public. Une deuxième phase portant sur une libéralisation plus poussée, devrait suivre l'achèvement de l'examen proposé de la politique de radiodiffusion.

Liste des recommandations

Table des matières

Chapitre 2 Objectifs de politique et réglementation 19
Chapitre 3 Réglementation économique 21
Chapitre 4 Tribunal de la concurrence en télécommunications 25
Chapitre 5 Réglementation technique 28
Chapitre 6 Réglementation sociale 31
Chapitre 7 Politique sur les technologies de l'information et des communications 32
Chapitre 8 Connectivité – Achever le travail 33
Chapitre 9 Institutions d'élaboration de politique et de réglementation 36

Chapitre 2 Objectifs de politique et réglementation

Recommandation 2-1

Que les objectifs de la politique canadienne de télécommunication, tels qu'actuellement énoncés dans la *Loi sur les télécommunications*, soient clarifiés pour :

a) établir les objectifs de la politique canadienne de télécommunication;

b) fournir des directives sur l'intervention réglementaire et gouvernementale en vue d'atteindre ces objectifs.

Recommandation 2-2

Que l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications* soit remplacé par le suivant :

« Politique canadienne de télécommunication et directives pour l'intervention gouvernementale et réglementaire

7. La présente loi affirme que les télécommunications jouent un rôle essentiel pour promouvoir le bien-être économique et social du Canada et que la politique canadienne de télécommunication vise à :

a) promouvoir un accès abordable aux services de télécommunications de pointe dans toutes les régions du Canada, qu'elles soient urbaines, rurales ou éloignées;

b) améliorer l'efficience des marchés canadiens de télécommunications et la productivité de l'économie canadienne;

c) améliorer le bien-être des Canadiens et renforcer le caractère inclusif de la société canadienne, par les moyens suivants :

(i) faciliter l'accès des personnes handicapées aux télécommunications;

(ii) maintenir la sécurité publique;

(iii) contribuer à la protection des renseignements personnels;

(iv) limiter la nuisance publique provenant des réseaux de télécommunications. »

Recommandation 2-3 Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7 proposé :

« 7.1 Les directives suivantes s'appliqueront dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de télécommunication :

a) le libre jeu du marché sera favorisé dans la mesure du possible en tant que moyen d'atteindre les objectifs de la politique de télécommunication;

b) les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales s'appliqueront uniquement dans les cas suivants :

(i) le libre jeu du marché est peu susceptible de permettre d'atteindre un objectif de la politique de télécommunication dans un délai raisonnable,

(ii) les coûts de telles mesures ne l'emportent pas sur les avantages;

c) les mesures réglementaires et autres mesures gouvernementales seront efficientes et proportionnelles à leur objectif et ne feront obstacle au libre jeu du marché concurrentiel que dans la mesure minimale nécessaire pour atteindre les objectifs. »

Recommandation 2-4 Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à ajouter ce qui suit immédiatement après l'article 7.1 proposé :

« 7.2 Tous les documents de politique, décisions, décrets et autres moyens d'introduction ou de modification de mesures gouvernementales ou réglementaires importantes doivent :

a) préciser l'objectif de la politique de télécommunication qui est visé par la politique ou la mesure;

b) démontrer la conformité aux directives législatives pour la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication. »

Recommandation 2-5 Que des modifications soient apportées à la *Loi sur la radiocommunication*, à la *Loi sur le ministère de l'Industrie* et aux autres lois fédérales pertinentes pour s'assurer que tous les ministères et organismes gouvernementaux qui mettent en œuvre des politiques, programmes et mesures réglementaires en matière de télécommunications agissent de manière à promouvoir la réalisation des objectifs de la politique canadienne de télécommunication et se conforment aux directives de mise en œuvre énoncées dans la *Loi sur les télécommunications*.

Recommandation 2-6 Que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes soit habilité à réglementer directement tous les fournisseurs de services de télécommunications dans la mesure nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs de la politique canadienne de télécommunication.

Chapitre 3 Réglementation économique

Recommandation 3-1	Que le cadre de réglementation du secteur des télécommunications au Canada se fonde, dans la mesure du possible, sur la concurrence et les forces du marché plutôt que sur la réglementation économique.
Recommandation 3-2	Qu'il y ait une démarcation nette entre les réglementations économique et sociale et que soient clairement définis les objectifs visés par la réglementation choisie et les mesures utilisées pour les atteindre efficacement, plutôt que d'utiliser la réglementation économique pour réaliser les objectifs sociaux.
Recommandation 3-3	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée en remplaçant la présomption législative actuelle voulant que les services de télécommunications soient réglementés, à moins que le CRTC ne s'abstienne d'exercer ses pouvoirs, par une présomption de déréglementation qui stipule que : *a)* la réglementation économique ne s'appliquera que si l'on constate qu'un fournisseur de services exerce une position fortement dominante; *b)* les services de télécommunications au détail seront offerts sans qu'il faille obtenir d'autorisation tarifaire ou autres mesures *ex ante* semblables s'il n'y a aucune position fortement dominante sur le marché.
Recommandation 3-4	Que le recours à l'abstinence, tel que stipulé à l'article 34 de la *Loi sur les télécommunications*, soit remplacé par de nouvelles dispositions en vertu desquelles, sur demande de toute partie, les marchés des télécommunications assujettis à la réglementation économique seront examinés. Si l'examen conclut qu'il n'y a plus de position fortement dominante sur le marché, que les restrictions touchant l'augmentation des prix soient levées.
Recommandation 3-5	Que soit imposée une période de transition de 12 à 18 mois, pendant laquelle les services présentement soumis à une réglementation économique restent assujettis à une telle réglementation jusqu'à ce qu'il soit déterminé si les services visés sont affectés par la présence d'une position fortement dominante sur le marché.
Recommandation 3-6	Que la réglementation économique des services de transmission de base au détail soit conservée ou instituée seulement s'il s'avère qu'un fournisseur de services exerce une position fortement dominante sur le marché en ce qui a trait à de tels services.
Recommandation 3-7	Que les services discrétionnaires ne soient pas réglementés en vue de prévenir l'augmentation des prix, mais qu'ils soient simplement soumis aux contraintes régissant les agissements anticoncurrentiels.

Recommandation 3-8	*a)* Que les services au détail qui font actuellement l'objet d'une abstention demeurent non réglementés. Que toute limite à l'abstention actuelle soit réexaminée et conservée uniquement s'il y a position fortement dominante sur le marché. *b)* Que les nouveaux services de transmission de base soient assujettis à une présomption d'absence de réglementation économique. *c)* Que toute personne intéressée puisse demander qu'on examine tout marché des télécommunications afin d'y déterminer la présence d'une position fortement dominante sur le marché. Si l'examen constate que tel est le cas, que soit déterminé si la *Loi sur la concurrence*, telle qu'adaptée aux services de télécommunications, protège bien les intérêts des clients et prévient les agissements anticoncurrentiels. Si ce n'est pas le cas, que le service soit assujetti à la réglementation économique. Si l'examen ne révèle aucune position dominante sur le marché, que le service soit déréglementé.
Recommandation 3-9	Qu'une disposition soit ajoutée en vue de permettre de reclassifier un service au détail, de discrétionnaire à transmission de base et vice versa. Si un service est reclassé, que les tests habituels soient effectués pour voir si ce service doit être assujetti à une réglementation économique.
Recommandation 3-10	Que toutes les formes de réglementation économique s'appliquent symétriquement à tous les fournisseurs de services de télécommunications qui ont une position fortement dominante sur un marché des télécommunications, quel qu'il soit.
Recommandation 3-11	Que là où il faut adopter une réglementation économique, le plafonnement des prix s'applique et soit assujetti à des mesures *ex post*, sous forme du dépôt d'un rapport annuel ou en réaction à une plainte d'un client ou d'un concurrent.
Recommandation 3-12	Qu'il n'y ait aucun obstacle à la tarification différentielle ou à la fixation ciblée de prix à moins que cela ne découle d'agissements jugés anticoncurrentiels.
Recommandation 3-13	Les normes actuelles régissant la réglementation des prix, décrites à l'article 27 de la *Loi sur les télécommunications*, sont de portée trop générale et laissent trop de latitude aux décideurs. Qu'elles soient remplacées par des mesures précises destinées à protéger les consommateurs et à contrôler les agissements anticoncurrentiels.
Recommandation 3-14	Que le contrôle des agissements anticoncurrentiels dans les marchés des services de télécommunications réponde aux principes du droit de la concurrence, modifiés de façon à tenir compte des caractéristiques propres à l'industrie des services de télécommunications.

Recommandation 3-15	Qu'un groupe de travail formé de membres du CRTC, du Bureau de la concurrence et d'experts-conseils indépendants soit mis sur pied. Que ce groupe de travail se fie aux principes du droit de la concurrence et à une connaissance de l'industrie des télécommunications pour élaborer, dans les meilleurs délais, des lignes directrices précises sur l'application de la politique de la concurrence à l'industrie, notamment : *a)* une définition des types de pratiques qui pourraient constituer un abus de dominance; *b)* des lignes directrices sous-tendant la définition du marché et l'analyse de la position fortement dominante sur ce marché.
Recommandation 3-16	Que les fournisseurs de services de télécommunications continuent à déposer les tarifs soumis à une réglementation économique et que ces tarifs soient accessibles au public aux fins d'examen.
Recommandation 3-17	Que les tarifs des services réglementés soient assujettis à un processus de rejet négatif, c'est-à-dire qu'ils entreraient en vigueur automatiquement sept jours suivant la date de leur dépôt, à moins d'être jugés inadmissibles ou d'être interrompus par le CRTC, qui doit en ce cas fournir : *a)* les motifs de l'inadmissibilité ou de l'interruption; *b)* la date prévue à laquelle une décision finale sera rendue en cas d'interruption.
Recommandation 3-18	Qu'un fournisseur de services de télécommunications ne puisse cesser d'offrir un service réglementé que sur autorisation du CRTC. Dans le cas de l'abandon d'un service déréglementé, que le fournisseur puisse le faire sans obtenir d'autorisation, en autant qu'il donne un préavis raisonnable aux clients.
Recommandation 3-19	Que le cadre de réglementation continue d'exiger que les propriétaires d'installations de gros essentielles les rendent accessibles aux concurrents à des tarifs de gros réglementés, et que les exigences réglementaires de fournir des services ou installations de gros non essentielles soient graduellement éliminées afin d'offrir davantage d'incitatifs en matière d'innovation, d'investissement et de construction plus répandue d'installations de réseaux concurrentielles.
Recommandation 3-20	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin : *a)* de permettre la création d'une catégorie d'installations essentielles, y compris les services auxiliaires, qui devraient être soumis à un régime d'approvisionnement obligatoire à des tarifs réglementés; *b)* d'établir un processus de maintien à jour de cette catégorie de services.
Recommandation 3-21	Qu'un groupe de travail formé de représentants du CRTC et du Bureau de la concurrence soit mis sur pied le plus rapidement possible et soit chargé de présenter des recommandations au CRTC sur la définition des installations essentielles et son application dans les réseaux de télécommunications actuels.

Recommandation 3-22	Que la catégorie installations essentielles fasse l'objet d'une révision tous les trois à cinq ans à tout le moins.
Recommandation 3-23	Que les ententes en cours de services de gros obligatoires, y compris la revente obligatoire de services au détail, demeurent en vigueur pendant une période transitoire de trois à cinq ans pour la plupart des services ou installations non essentiels, période qui pourrait être prolongée pour certains services non essentiels de co-localisation – vu la nature typiquement ponctuelle et élevée de leurs coûts. Les accords transitoires devraient être élaborés par le groupe de travail formé du CRTC et du Bureau de la concurrence.
Recommandation 3-24	Qu'après la période transitoire d'élimination des ententes de services de gros obligatoires, seuls les services d'interconnexion et les installations essentielles demeurent assujettis à des exigences d'accès obligatoire et de fixation réglementaire des prix.
Recommandation 3-25	*a)* Que des tarifs réglementés ne s'appliquent pas aux nouveaux services de gros non essentiels et qu'après une période transitoire de trois à cinq ans ils soient retirés des ententes de services de gros non essentiels, y compris la revente de services au détail réglementés. *b)* Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à n'exiger le dépôt de tarifs des services de gros que pour les installations essentielles et les services auxiliaires ainsi que les services d'interconnexion. Que les tarifs pour les installations non essentielles existantes soient déposés pendant la période transitoire de leur élimination. *c)* Que le gouverneur en conseil émette une directive de politique à l'intention du CRTC stipulant que la réglementation de la prestation et de la détermination des prix de nouvelles installations non essentielles et de services auxiliaires contrevient aux objectifs de politique précisés dans l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications,* en particulier les paragraphes 7*f)* et 7*g)**. * Ces objectifs de l'article 7 stipulent ce qui suit : *f)* favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire; *g)* *stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que* l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine.
Recommandation 3-26	Que l'article 29 de la *Loi sur les télécommunications* soit modifié pour donner au CRTC l'autorité de rendre obligatoires les ententes d'interconnexion et l'interfonctionnement de tous les réseaux publics, en autant que le CRTC a l'assurance : *a)* qu'il y a suffisamment d'intérêt public pour exiger l'interconnexion; *b)* que le libre jeu du marché et les négociations commerciales ne mèneront probablement pas à une interconnexion efficace et à un interfonctionnement selon des modalités raisonnables et en temps opportun.

Recommandation 3-27	Que la responsabilité principale de la réglementation des interconnexions continue d'incomber au CRTC, y compris la résolution de différends d'interconnexion.
Recommandation 3-28	Que le CRTC conserve le pouvoir de réglementer les prix et les autres modalités de l'accès de gros ou de l'interconnexion lorsque : *a)* les services sont obligatoires; *b)* il y a un différend sur une entente commerciale d'accès de gros ou d'interconnexion. Que les fournisseurs d'accès de gros obligatoire ou de services d'interconnexion soient obligés de déposer les tarifs pertinents auprès du CRTC.
Recommandation 3-29	Que le CRTC entreprenne un examen public de son système d'établissement des coûts marginaux, le plus tôt possible.
Recommandation 3-30	Que les revendeurs dans un marché local de services de télécommunications qui choisissent d'assumer toutes les obligations d'une entreprise de services locaux concurrente aient tous les droits et obligations réglementaires applicables aux entreprises de services locaux concurrentes.

Chapitre 4 Tribunal de la concurrence en télécommunications

Recommandation 4-1	Qu'un nouveau Tribunal de la concurrence en télécommunications soit établi et fonctionne comme « un comité mixte » du CRTC et du Bureau de la concurrence afin de traiter des questions touchant la concurrence dans le secteur des télécommunications.
Recommandation 4-2	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit un mécanisme de réglementation transitoire, dont le mandat prendra fin après cinq ans, à moins qu'un grand nombre de marchés des télécommunications ne continuent d'être assujettis à une position fortement dominante.
Recommandation 4-3	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit formé de trois membres : *a)* le vice-président, télécommunications, du CRTC, ou un autre conseiller du CRTC nommé par le Conseil; *b)* le commissaire de la concurrence ou l'un des cadres supérieurs du Bureau de la concurrence nommé par le commissaire; *c)* un troisième membre nommé par le gouverneur en conseil conformément au nouveau processus de recrutement et de sélection recommandé au chapitre 9 pour les conseillers du secteur des télécommunications du CRTC.
Recommandation 4-4	Que le membre du Tribunal de la concurrence en télécommunications nommé par le gouverneur en conseil assume la présidence.
Recommandation 4-5	Que les décisions du Tribunal de la concurrence en télécommunications soient rendues par vote majoritaire, à raison d'une seule voix par membre.

Recommandation 4-6	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit établi en tant qu'organisme de réglementation quasi judiciaire indépendant habilité à rendre des décisions qui portent sur des questions relevant de sa compétence et qui ont la même force et le même effet que les décisions ou ordonnances du CRTC.
Recommandation 4-7	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications exerce, dans les affaires civiles, tous les pouvoirs que la *Loi sur les télécommunications* accorde au CRTC et tous les pouvoirs que la *Loi sur la concurrence* accorde au Tribunal de la concurrence.
Recommandation 4-8	Que les employés du Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) proviennent, dans la mesure du possible, du CRTC et du Bureau de la concurrence. Que le CRTC et le commissaire de la concurrence soient enjoints de désigner des employés ayant les compétences voulues pour travailler sous la direction du TCT et l'aider dans l'exécution de son mandat, tel que requis de temps à autre par le TCT.
Recommandation 4-9	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit autorisé à se doter d'un petit secrétariat formé de gestionnaires et de personnel de soutien pour s'acquitter de son mandat.
Recommandation 4-10	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications jouisse d'un pouvoir explicite et bénéficie d'un budget suffisant pour retenir les services d'experts-conseils externes rémunérés aux taux du marché dans les cas où il est tenu de fournir des opinions spécialisées ou de composer avec une lourde charge de travail.
Recommandation 4-11	Que les employés chargés par le commissaire de la concurrence ou le CRTC d'aider le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) aient accès aux renseignements confidentiels reçus par le Tribunal. Que ces employés soient autorisés à partager ces renseignements avec d'autres fonctionnaires du Bureau de la concurrence ou du CRTC, dans la mesure requise pour l'exercice de leurs fonctions au TCT. Dans les cas où des renseignements sont produits confidentiellement au TCT et que ce dernier approuve leur confidentialité, cette protection devrait s'étendre à toute information communiquée aux autres fonctionnaires du Bureau de la concurrence ou du CRTC.
Recommandation 4-12	Qu'en réponse à une demande émanant du commissaire de la concurrence dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi sur la concurrence* qui touche le secteur des télécommunications, le CRTC ou le Tribunal de la concurrence en télécommunications soit enjoint de fournir de l'aide au Bureau de la concurrence sous forme de personnel (sous réserve des limites sur le plan des ressources) et de communiquer tout renseignement qu'il possède et qui pourrait faciliter l'enquête ou l'analyse du marché.

Recommandation 4-13	Que le *Règlement sur les droits de télécommunications* soit modifié de manière à permettre le recouvrement des dépenses de fonctionnement annuelles du Tribunal de la concurrence en télécommunications, auprès de l'industrie des télécommunications.
Recommandation 4-14	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications jouisse d'une compétence exclusive pour ce qui est de rendre des décisions concernant les questions suivantes : *a)* demandes de déréglementation des services sur les marchés de télécommunications, fondées sur le fait qu'il n'y a plus de position fortement dominante; *b)* plaintes concernant un agissement anticoncurrentiel dans tout marché de télécommunications autre que le marché du matériel terminal; *c)* désignation des services admissibles en tant que services obligatoires d'accès en gros et désignation du régime de réglementation applicable à ces services; *d)* demandes de reréglementation des services sur les marchés de télécommunications où l'existence d'une position fortement dominante est alléguée; *e)* examens de fusions comportant des fournisseurs de services de télécommunications.
Recommandation 4-15	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications définisse les marchés de télécommunications et y vérifie l'existence ou l'absence d'une position fortement dominante, conformément aux principes du droit de la concurrence.
Recommandation 4-16	Que le Tribunal de la concurrence en télécommunications (TCT) jouisse de la compétence exclusive pour ce qui est des allégations civiles d'agissement anticoncurrentiel dans le secteur des télécommunications. Que des mécanismes soient mis sur pied pour la consultation entre le TCT, le CRTC et le commissaire de la concurrence lorsqu'il s'agit de désigner l'institution dont devraient ressortir les cas limites.
Recommandation 4-17	Que soient mis sur pied des mécanismes qui permettent au CRTC et au commissaire de la concurrence de renvoyer les questions de concurrence touchant les télécommunications au Tribunal de la concurrence en télécommunications, lorsque ces questions sont soulevées dans le cadre de procédures plus générales qui relèvent de leur compétence respective, et que soient mis sur pied des mécanismes qui permettent au tribunal de renvoyer les questions de nature technique, tarifaire ou sociale au CRTC à des fins de décision ou de mise en œuvre.

Chapitre 5 Réglementation technique

Recommandation 5-1	Que le libellé du paragraphe 43(5) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à s'assurer que le CRTC a manifestement le droit de régler les différends et d'ordonner l'accès aux structures de soutien construites sur une propriété publique ou privée, ou au-dessus, le long ou au-dessous d'une telle propriété, quelle que soit sa nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober le droit d'installer, d'entretenir, de réparer et d'exploiter des installations de transmission au sens de la Loi. Que le paragraphe 43(5) soit modifié de manière à s'appliquer aux structures de soutien qui appartiennent aux compagnies de services d'électricité, aux municipalités et aux autres parties.
Recommandation 5-2	Que le CRTC soit habilité à régler les différends concernant les modalités d'accès qui se produisent entre les fournisseurs de services de télécommunications ou les entreprises de distribution de services de radiodiffusion et les tierces parties propriétaires de structures de soutien. Celles-ci comprennent les structures de soutien appartenant aux services publics d'électricité, aux municipalités ou à toute autre entité. Sous ce nouveau régime, les parties en cause devraient être enjointes d'essayer de parvenir à une entente au sujet de l'accès, faute de quoi le CRTC devrait être habilité à régler tout différend et à ordonner l'accès selon des modalités, y compris des tarifs, exécutoires pour les deux parties.
Recommandation 5-3	Qu'avant d'émettre une ordonnance pour régler un différend concernant l'accès à des structures de soutien appartenant à une entité assujettie à une réglementation provinciale, le CRTC consulte tout organisme de réglementation provincial qui a établi les modalités et les conditions d'accès.
Recommandation 5-4	Que le libellé des paragraphes 43(2) et 43(3) de la *Loi sur les télécommunications* soit élargi de façon à ce que le CRTC ait le pouvoir de régler les différends et d'ordonner l'accès aux propriétés publiques, quelle qu'en soit la nature. Que ces droits d'accès soient définis de façon à englober celui de construire, d'entretenir, de réparer et d'exploiter toutes les « installations de transmission » au sens de la Loi. Que le pouvoir du CRTC d'ordonner des mesures de redressement conformément au paragraphe 43(4) inclue l'accès pour l'entretien, la réparation ou l'exploitation des installations de transmission aussi bien que pour leur construction ou leur installation. Que le paragraphe 43(4) soit également clarifié de façon à investir le CRTC du pouvoir d'établir et de mettre à exécution des principes d'application générale que les parties concernées pourraient utiliser pour négocier les ententes générales d'accès aux terrains municipaux, quitte à recourir au CRTC à des fins d'examen ou de règlement des différends si les parties en cause ne sont pas en mesure de parvenir à une entente.

Recommandation 5-5	Que le CRTC soit habilité à réglementer et à promouvoir le partage des pylônes d'antenne utilisés aux fins des télécommunications, à régler les différends concernant l'accès aux pylônes et à faire exécuter cette réglementation d'une manière efficace et en temps opportun.
Recommandation 5-6	Que le CRTC soit habilité à interdire aux entreprises de télécommunications sans fil de passer des ententes exclusives concernant l'installation des antennes de télécommunications sur les toits. Dans les cas où les propriétaires d'immeubles et les fournisseurs de services de télécommunications sans fil ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités de l'accès, que le CRTC soit autorisé à régler le différend selon les termes qu'il juge appropriés et que ses décisions soient exécutoires pour les parties concernées.
Recommandation 5-7	Que le CRTC soit habilité à établir des lignes directrices qui régissent l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris la tarification et les modalités de cet accès. Que les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles soient enjoints de négocier les arrangements d'accès conformément à ces lignes directrices.
Recommandation 5-8	Que le CRTC soit habilité à régler les différends entre les fournisseurs de services de télécommunications et les propriétaires d'immeubles en ce qui concerne l'accès aux immeubles à logements multiples, y compris l'accès à l'immeuble lui-même à partir de la limite de la propriété, de même qu'au câblage intérieur, aux conduits connexes, aux gaines d'ascension et aux locaux techniques, pour la prestation des services de télécommunications aux locataires et aux autres personnes dans l'immeuble. Que lorsque le CRTC exerce ce pouvoir, ses décisions concernant les modalités d'accès soient exécutoires pour les parties en cause.

Recommandation 5-9	Qu'Industrie Canada élabore une nouvelle politique du spectre afin de fournir au CRTC des directives claires pour l'exercice de son nouveau mandat relativement à la gestion et à la réglementation du spectre radio du Canada. Que la nouvelle politique prenne en considération les travaux menés à terme par Industrie Canada dans le cadre de son examen en cours du cadre de la politique du spectre et prévoie les activités suivantes : *a)* s'assurer qu'il y a une allocation suffisante du spectre pour satisfaire à la demande de déploiement de réseaux à large bande, fixes et mobiles partout au Canada; *b)* s'assurer que des bandes de spectre visées par une licence et exonérées de licence sont disponibles pour le programme U-CAN recommandé dans le présent rapport; *c)* miser aussi souvent que possible sur des méthodes axées sur le marché pour la gestion du spectre; *d)* procéder à l'établissement de droits exclusifs axés sur le marché relativement au spectre (c.-à-d., capacité d'acheter, de vendre et de louer les contingents de spectre) et à l'élimination des facteurs qui font obstacle au développement de marchés secondaires pour l'utilisation du spectre; *e)* récupérer et réaffecter les bandes de spectre préalablement attribuées qui sont inutilisées ou insuffisamment utilisées afin de faciliter la prestation de nouveaux services; *f)* revoir les droits de licence actuels afin de rectifier les déséquilibres à cet égard qui pourraient exister entre les fournisseurs de services; séparer, dans la mesure du possible, les droits basés sur le recouvrement des coûts des droits imposés pour l'utilisation d'une ressource publique limitée; et appliquer la tarification fondée sur le marché aux licences qui ne sont pas vendues aux enchères; *g)* rationaliser et normaliser les processus d'octroi de licence; *h)* poursuivre l'utilisation de mécanismes de réglementation tels que les contingents-plafonds (les limites de groupage) dans les cas où les bandes de spectre sont rares, afin de donner aux nouveaux venus l'occasion d'acquérir des fréquences du spectre et de donner aux Canadiens l'occasion d'avoir un plus grand choix de fournisseurs de services.
Recommandation 5-10	Que le pouvoir de réglementer le spectre radioélectrique du Canada et d'attribuer les licences pour son utilisation soit cédé au CRTC par Industrie Canada.
Recommandation 5-11	Qu'Industrie Canada et le CRTC créent un groupe de travail mixte chargé de planifier l'intégration de la réglementation, de la gestion et des fonctions connexes du spectre ainsi que leur cession au CRTC et chargé d'élaborer un mécanisme pour la coordination continue des activités des deux organisations relativement au développement de la politique du spectre.

Recommandation 5-12	Que la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soit transférée d'Industrie Canada au CRTC. Que le CRTC continue à compter principalement sur les organismes de l'industrie pour administrer les programmes de certification du matériel, y compris les organismes de certification autorisés.
Recommandation 5-13	Que les programmes ayant trait à la réglementation du matériel et des appareils de télécommunications soient examinés par Industrie Canada avant leur transfert au CRTC, afin d'éliminer toute réglementation superflue.

Chapitre 6 Réglementation sociale

Recommandation 6-1	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour obliger clairement les compagnies de téléphone titulaires à fournir un service téléphonique de base dans les régions où elles disposent d'une infrastructure de réseau. Que l'approbation par le CRTC soit requise avant d'abandonner le service téléphonique de base dans toute région où le fournisseur de services est la compagnie de téléphone titulaire.
Recommandation 6-2	Qu'une nouvelle agence de protection des usagers des services de télécommunications soit mise sur pied afin de régler les plaintes faites par les clients de tout fournisseur de services de télécommunications, qu'il s'agisse de particuliers ou de petites entreprises.
Recommandation 6-3	Que l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications proposée soit une agence indépendante et autofinancée, établie par l'industrie et que le CRTC soit chargé d'en établir la structure et le rôle.
Recommandation 6-4	Que tous les fournisseurs de services de télécommunications aient l'obligation d'être membres en règle de l'Agence de protection des usagers des services de télécommunications.
Recommandation 6-5	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin d'y confirmer le droit des consommateurs canadiens à accéder aux applications et au contenu de leur choix publiquement disponibles sur Internet, par l'entremise de tous les réseaux de télécommunications publics qui fournissent un accès à Internet, et comprenant des dispositions afin : *a)* d'autoriser le CRTC à administrer et à faire appliquer le droit d'accès des consommateurs; *b)* de prendre en compte toute contrainte technique raisonnable et tout facteur d'efficacité reliés à la fourniture d'un tel accès; *c)* d'être assujetti aux contraintes légales d'un tel accès, comme celles qui ont été établies dans les lois sur les activités criminelles, le droit d'auteur et la radiodiffusion.

Chapitre 7	Politique sur les technologies de l'information et des communications
Recommandation 7-1	Que le gouvernement fédéral élabore, sous le leadership du premier ministre, une stratégie nationale d'adoption des technologies de l'information et des communications axée sur leur utilisation, en vue d'accroître la productivité de l'économie canadienne, le bien-être des Canadiens et le caractère inclusif de la société canadienne.
Recommandation 7-2	Que le premier ministre charge le ministre de l'Industrie d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale d'adoption des technologies de l'information et des communications (TIC) en collaboration avec ses principaux collègues fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux et avec des représentants de haut niveau des secteurs privé, public et sans but lucratif, ayant les objectifs suivants : *a)* renforcer l'adoption des TIC par les entreprises canadiennes, particulièrement les petites et moyennes entreprises; *b)* resserrer les liens entre la recherche-développement dans le secteur des TIC et l'adoption des TIC; *c)* accélérer l'adoption des TIC par les gouvernements; *d)* promouvoir le perfectionnement des compétences liées à l'adoption des TIC d'une manière coordonnée à l'échelle nationale; *e)* améliorer la sécurité de l'environnement en direct et la confiance à l'égard de cet environnement; *f)* offrir un accès omniprésent aux réseaux et aux services à large bande.
Recommandation 7-3	Que le premier ministre charge le ministre de l'Industrie d'établir un Centre national d'adoption des TIC au sein d'Industrie Canada pour : *a)* comparer le rendement du Canada au chapitre de l'adoption et de l'utilisation efficace des TIC; *b)* effectuer des recherches et des analyses en matière de politique sur les questions liées à l'adoption des TIC dans les secteurs privé et public, afin d'alimenter les discussions et d'appuyer les nouvelles initiatives liées à l'adoption des TIC; *c)* coordonner des politiques, des programmes et d'autres mesures destinées à promouvoir l'adoption intelligente des TIC au sein du gouvernement fédéral avec les provinces afin d'éviter le chevauchement et le dédoublement des efforts; *d)* être le défenseur principal de l'utilisation efficace des TIC, particulièrement parmi les petites et moyennes entreprises; *e)* gérer le déploiement du programme U-CAN (voir la recommandation 8-4).

Recommandation 7-4 Que le ministre de l'Industrie établisse un Conseil consultatif national sur les TIC de haut niveau, composé de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux sélectionnés, ainsi que de chefs de file du secteur privé, des universités, des établissements de recherche, des groupes de défense des consommateurs et des collectivités, afin de fournir des conseils continus sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale d'adoption des TIC.

Recommandation 7-5 Que le gouvernement fédéral introduise un crédit d'impôt pour l'adoption des TIC, destiné aux petites et moyennes entreprises et ayant les caractéristiques suivantes :

a) qu'il soit applicable aux investissements dans les actifs de TIC et aux dépenses complémentaires liées à l'adoption des TIC;

b) qu'il prévoie une vaste définition des actifs de TIC, comprenant notamment les ordinateurs, le matériel de communications, les logiciels et le matériel de fabrication informatisée;

c) qu'y soient admissibles des dépenses complémentaires liées à l'adoption efficace des TIC, telles que les coûts liés à la formation en TIC et ceux liés au changement et à la restructuration nécessaires pour l'adoption des TIC;

d) qu'il ne s'applique qu'aux coûts incrémentaux d'adoption des TIC afin d'accroître son efficacité et de diminuer l'impact sur les recettes fiscales;

e) qu'il soit entièrement remboursable si aucun impôt n'est payable.

Chapitre 8 Connectivité – Achever le travail

Recommandation 8-1 Que dans le cadre de sa stratégie nationale sur les technologies de l'information et des communications, le gouvernement fédéral :

a) s'assure que le Canada demeure un chef de file mondial dans le déploiement des réseaux à large bande;

b) lance immédiatement un programme destiné à assurer que des services à large bande soient accessibles, à un prix abordable et de façon fiable, dans toutes les régions du Canada, y compris les régions urbaines, rurales et éloignées, d'ici 2010 au plus tard.

Recommandation 8-2 Que le gouvernement fédéral surveille continuellement les développements technologiques dans le secteur des télécommunications, évalue leurs répercussions économiques et sociales et adopte des politiques pour assurer que le Canada demeure un chef de file dans le déploiement de services de télécommunications de pointe.

Recommandation 8-3	Que la politique du gouvernement fédéral reconnaisse que le libre jeu du marché : *a)* continuera d'étendre l'accessibilité des services à large bande dans l'ensemble du pays; *b)* mais ne pourra permettre d'atteindre l'objectif de politique qui consiste à offrir un accès omniprésent aux services à large bande d'ici 2010, particulièrement dans les régions rurales et éloignées.
Recommandation 8-4	Qu'un programme de subvention gouvernemental ciblé, le programme Ubiquité Canada/Ubiquitous Canadian Access Network ou U-CAN, soit établi pour assurer l'accessibilité des services à large bande aux Canadiens dans les régions où les exploitants commerciaux n'offrent pas un tel service ou ne sont pas susceptibles de le faire pour des raisons économiques.
Recommandation 8-5	Que le programme U-CAN vise à achever le travail commencé par le Programme pilote de services à large bande pour le développement rural et du Nord, c'est-à-dire assurer, d'ici 2010, un accès omniprésent aux services à large bande dans toutes les régions du Canada que le marché n'est pas susceptible de desservir à lui seul.
Recommandation 8-6	Que l'affectation budgétaire pour le programme U-CAN se fonde sur les coûts prévus de la connectivité à large bande dans les régions encore non desservies du Canada et que les fonds soient attribués selon le coût prévu pour fournir une telle connectivité dans chaque région.
Recommandation 8-7	Que le programme U-CAN soit conçu et mis en œuvre de façon flexible en tenant compte des besoins des intervenants dans les régions à desservir, notamment les gouvernements, les collectivités et le secteur privé.
Recommandation 8-8	Que les initiatives d'expansion des services à large bande du programme U-CAN ne soient mises en œuvre qu'après une coordination avec les intervenants des autres programmes d'expansion des services à large bande du secteur privé, les ministères et organismes du gouvernement fédéral et les autres ordres de gouvernement.
Recommandation 8-9	Que les administrateurs du programme U-CAN élaborent des initiatives d'expansion de services à large bande en consultation avec les membres et les organismes communautaires qui peuvent aider à définir les besoins d'accès communautaires.
Recommandation 8-10	Que le programme U-CAN n'encourage pas le dédoublement d'installations de réseau existantes ou prévues avec des réseaux qui sont subventionnés par des fonds municipaux, provinciaux ou fédéraux. Toutefois, que les investissements et les subventions par les organismes publics tels que les municipalités ne soient pas découragés dans les régions où le marché ne parvient pas à fournir un accès aux services à large bande.

Recommandation 8-11	Que lorsqu'une subvention est accordée à des exploitants de réseaux pour étendre les réseaux de liaison secondaire vers les régions auparavant non desservies, ceux-ci doivent, en tant que condition pour obtenir la subvention ou en vertu de la réglementation : *a)* fournir des services de transmission aux autres fournisseurs de services locaux qui souhaitent desservir les régions; *b)* fournir ces services à des tarifs qui sont réduits pour refléter les subventions reçues.
Recommandation 8-12	Que les contrats conclus entre le programme U-CAN et les fournisseurs de services de liaison secondaire précisent les exigences techniques, opérationnelles et financières à respecter afin d'assurer que les points de présence fournis par les exploitants de réseaux de liaison secondaire soient ouverts aux autres fournisseurs de services de façon juste et raisonnable. Que ces exigences portent notamment sur : *a)* l'accès physique aux édifices et à d'autres installations; *b)* les normes de qualité du rendement; *c)* les normes élevées de sécurité et d'extensibilité; *d)* la co-implantation et la modification de l'équipement; *e)* les tarifs pour l'accès et l'interconnexion.
Recommandation 8-13	Que le programme U-CAN accorde des subventions aux fournisseurs de réseaux à large bande au moyen d'enchères de subvention au moindre coût.
Recommandation 8-14	Que les enchères visent chaque fois une grande zone de desserte, afin d'accroître l'efficience de la prestation de services, et que cette zone soit désignée en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, après une évaluation de la couverture existante et prévue des exploitants actuels de réseaux à large bande.
Recommandation 8-15	Que, dans la plupart des cas, le programme U-CAN tienne des enchères distinctes, dans chaque région non desservie, pour le réseau de liaison secondaire et les installations d'accès local. Qu'en général, ces enchères soient tenues simultanément.
Recommandation 8-16	Que le programme U-CAN établisse des contrats pour les services d'accès et de liaison secondaire avec le fournisseur de services qui : *a)* démontre qu'il possède les qualifications techniques et financières nécessaires pour réussir à déployer et à exploiter le service de liaison secondaire ou d'accès à large bande pour la durée du contrat; *b)* fait la soumission la plus basse pour la subvention dont il a besoin afin de mettre en œuvre et d'exécuter le projet.

Recommandation 8-17	Que des quantités suffisantes du spectre approprié soient mises à la disposition des fournisseurs de services qui obtiennent des subventions dans le cadre du programme U-CAN, en vertu de licences ou d'exemption de licences.
Recommandation 8-18	Que les bénéficiaires de subventions du programme U-CAN visant l'accès aux services à large bande qui ne parviennent pas à offrir le service à temps et conformément aux spécifications contractuelles du programme U-CAN renoncent à la subvention et à tout spectre qui leur est assigné et soient assujettis à des pénalités contractuelles. Que le programme U-CAN tienne alors une nouvelle enchère pour desservir la région et réassigner le spectre qui s'y rattache.
Recommandation 8-19	Que le processus d'enchères du programme U-CAN soit neutre sur le plan de la technologie et de la concurrence et que les fournisseurs de services du secteur privé ainsi que les organismes régionaux et communautaires soient autorisés à participer aux enchères, à condition qu'ils démontrent une capacité technique et des plans d'affaires viables.
Recommandation 8-20	Qu'un suivi efficace et une évaluation périodique du programme U-CAN soient effectués, et que soient améliorés le suivi et l'évaluation des autres programmes permanents de services à large bande et de connectivité du gouvernement fédéral.

Chapitre 9 Institutions d'élaboration de politique et de réglementation

Recommandation 9-1	Que le gouvernement veille à ce que la *Loi sur le ministère de l'Industrie* confère au ministre et au ministère un mandat clair et suffisamment de pouvoirs pour mener efficacement à l'élaboration d'une politique nationale en matière de télécommunications et de technologies de l'information et des communications.
Recommandation 9-2	Qu'Industrie Canada prenne l'engagement pluriannuel de financer des recherches continues en matière de politique en vue d'améliorer l'élaboration de politique et la réglementation dans les secteurs des télécommunications et des technologies de l'information et des communications. Que les subventions de recherche soient accordées par un comité d'experts compétent et indépendant et que les résultats de recherche soient rendus publics en temps opportun.

Recommandation 9-3	Que la collecte et le rapport de données sur les télécommunications soient améliorés de la manière suivante : *a)* le CRTC devrait continuer, pendant au moins cinq années de plus, à publier des rapports annuels sur l'état de la concurrence dans les marchés canadiens des télécommunications et sur le déploiement et l'accessibilité de l'infrastructure de télécommunications de pointe; *b)* le CRTC, Industrie Canada et Statistique Canada devraient former un groupe de travail chargé d'établir les exigences en matière de données additionnelles à l'appui d'une réglementation, d'une recherche et d'une élaboration de politique améliorées, en plus de choisir l'institution qui devrait recueillir l'information; *c)* le CRTC devrait mener une consultation publique pour déterminer si des données additionnelles doivent être obtenues auprès des fournisseurs de services de télécommunications et la meilleure façon de rendre les données sur l'industrie disponibles en temps opportun.
Recommandation 9-4	Que le ministre de l'Industrie soit mandaté par la loi à entreprendre un examen exhaustif de la politique et de la réglementation des télécommunications tous les cinq ans.
Recommandation 9-5	Que le pouvoir de directives de politique devienne un outil d'élaboration de politique plus efficace, en : *a)* exigeant que le gouvernement émette un avis public qui contient une directive proposée et son bien-fondé et qui donne au public une occasion raisonnable de la commenter; *b)* révoquant l'exigence actuelle de renvoyer une directive de politique proposée aux comités parlementaires pour examen; *c)* révoquant le pouvoir du Cabinet d'examiner les décisions de télécommunications individuelles du CRTC.
Recommandation 9-6	Que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* soit modifiée de façon à réduire le nombre des conseillers du CRTC de treize à cinq, et que ces cinq conseillers s'occupent à la fois des dossiers de télécommunications et de radiodiffusion. Que tout autre conseiller nommé pour des besoins de réglementation en radiodiffusion ne s'occupe pas des dossiers de télécommunications.
Recommandation 9-7	Que le gouvernement adopte un processus ouvert et professionnel pour le recrutement des conseillers du CRTC qui sont chargés de la réglementation des télécommunications.

Recommandation 9-8	Que la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* soit modifiée par l'ajout d'une exigence voulant que les conseillers titulaires soient avisés, au plus tard six mois avant la fin de leur mandat, de leur renomination éventuelle et, le cas échéant, de la durée de leur nouveau mandat.
Recommandation 9-9	Qu'il y ait une plus grande flexibilité pour fixer aux taux du marché les taux de rémunération des conseillers et d'un petit nombre de spécialistes de haut niveau, y compris la possibilité d'incitatifs fondés sur le rendement, afin de permettre au CRTC d'attirer et de garder en poste des personnes chevronnées ayant les compétences professionnelles requises pour le nouveau cadre de réglementation proposé.
Recommandation 9-10	Que le CRTC reçoive une autorité claire et un budget suffisant pour retenir les services des experts-conseils externes aux taux du marché, lorsque nécessaire, afin de se doter de compétences précises ou d'alléger une charge de travail lourde.
Recommandation 9-11	Que le CRTC établisse et respecte des normes de qualité du service publiées pour les divers types d'instances de réglementation qu'il utilise, et que ces normes soient élaborées en consultation avec l'industrie des télécommunications et le grand public.
Recommandation 9-12	Que lorsque le CRTC propose d'introduire ou de modifier un processus réglementaire ou un règlement, il publie de façon automatique un avis destiné à solliciter des commentaires sur les propositions ou les options particulières à l'étude, dans lequel sont fournis le contexte et le bien-fondé des propositions ou des options.
Recommandation 9-13	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à attribuer au CRTC le pouvoir de prélever des sanctions administratives pécuniaires, à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*, et d'émettre des ordonnances non pécuniaires connexes destinées à améliorer l'effet de dissuasion de la pénalité.
Recommandation 9-14	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée afin d'éliminer l'exigence d'obtenir le consentement du ministre de l'Industrie ou du CRTC pour intenter une poursuite en vertu de la Loi.
Recommandation 9-15	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à autoriser le CRTC à renvoyer les infractions possibles en vertu de la Loi ou de toute autre loi concernant les télécommunications au procureur général du Canada en vue d'une enquête et d'une poursuite éventuelle.
Recommandation 9-16	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à accroître les amendes pour les infractions commises en vertu de la Loi, afin de les amener à des niveaux semblables à ceux prévus par la *Loi sur la concurrence*.

Recommandation 9-17	Que le gouvernement examine la *Loi sur les télécommunications* de façon à lier plus directement les amendes éventuelles à la gravité de l'infraction commise et à ajouter une défense fondée sur la diligence raisonnable dans les cas appropriés.
Recommandation 9-18	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que, dans toute instance civile, la décision du CRTC concernant la responsabilité des fournisseurs de services de télécommunications à l'égard d'une violation de la Loi ou de mesures réglementaires prescrites par la Loi constitue une preuve *prima facie* de cette responsabilité.
Recommandation 9-19	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer qu'elle n'impose pas de limites au droit d'intenter un procès devant les tribunaux en dommages-intérêts pour une violation de la Loi ou une violation de contrat.
Recommandation 9-20	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à révoquer l'exigence d'obtenir une autorisation pour interjeter appel d'une décision du CRTC devant la Cour d'appel fédérale sur toute question de droit ou de compétence.
Recommandation 9-21	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée pour assurer que le CRTC a le pouvoir d'ordonner une procédure alternative de règlement des différends par le CRTC lui-même et par impartition dans les cas appropriés.
Recommandation 9-22	Que le CRTC remplace l'obligation de déposer des études détaillées et d'autres documents qui visent à justifier les demandes d'approbation de tarifs par un régime en vertu duquel les requérants déclarent la conformité à une liste d'exigences réglementaires pertinentes.
Recommandation 9-23	Que le CRTC établisse un seul code de règles qui s'applique aux marchés des télécommunications en consolidant et en mettant à jour les règles incluses dans des décisions, des ordonnances, des règles, des règlements, des avis publics, des circulaires et d'autres documents divers. Que cette approche consolidée à l'élaboration de règles soit utilisée de façon prospective dans le cas de nouvelles règles du CRTC et, dans le cas de règles existantes, que cette consolidation soit effectuée en deçà de trois ans.
Recommandation 9-24	Que la *Loi sur les télécommunications* soit modifiée de façon à prévoir que tout fournisseur qui exploite des installations de télécommunications a le droit d'obtenir un certificat d'enregistrement, à titre de preuve qu'il est autorisé à être fournisseur de services de télécommunications au Canada.
Recommandation 9-25	Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* pour fournir des services de télécommunication internationale de base soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.

Recommandation 9-26	Que l'exigence d'obtenir une licence en vertu de la *Loi sur les télécommunications* en vue de construire ou d'exploiter un câble sous-marin international soit révoquée et remplacée par un simple régime d'enregistrement.
Recommandation 9-27	Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* en vue de les mettre à jour et de les consolider, et qu'il y inclue les modifications requises à la suite de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.
Recommandation 9-28	Que le CRTC examine les *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* au moins tous les cinq ans et les mette à jour de façon continue.
Recommandation 9-29	Que le CRTC édicte une règle ou un règlement établissant les critères pour l'adjudication des frais dans ses instances. Que les critères reposent sur les principes selon lesquels les frais seront adjugés aux plaignants qui ont gain de cause dans les cas évidents de comportement inapproprié et contre eux dans les cas évidents de plaintes frivoles.
Recommandation 9-30	Que le gouvernement examine la question de la participation des groupes d'intérêt public aux instances réglementaires de télécommunications. Que le financement d'une telle participation provienne d'un engagement gouvernemental pluriannuel en vue de subventionner celle-ci, au lieu de l'adjudication des frais imposée par le CRTC à des fournisseurs individuels de services de télécommunications.
Recommandation 9-31	Que le *Règlement de 1995 sur les droits de télécommunication* soit modifié de façon à ce que tous les fournisseurs de services de télécommunications soient tenus de payer une part au *pro rata* des coûts annuels des activités de télécommunications du CRTC et du Tribunal de la concurrence en télécommunications. Que les parts soient calculées en utilisant la même approche et les mêmes exemptions que celles utilisées dans le régime de subvention actuel pour le service résidentiel local dans les zones de desserte à coût élevé.